

Сюзан Венгле

ПОСТСОВЕТСКАЯ ЭНЕРГЕТИКА

Возглавляемое государством
развитие и становление
рынка в России



СОВРЕМЕННАЯ
ЗАПАДНАЯ
РУСИСТИКА

ИСТОРИЯ

Susanne A. Wengle

•

Post-Soviet
Power

State-Led Development
and Russia's
Marketization

Cambridge University Press

2015

Сюзан Венгле

•

Постсоветская энергетика

Возглавляемое государством
развитие и становление
рынка в России



Academic Studies Press

Бостон

2023

УДК 94(470)
ББК 63.3(2)64-2
В29

Перевод с английского Светланы Павликовой

Серийное оформление и оформление обложки Ивана Граве

*Перевод выполнен при поддержке Института изучения свободных искусств
Колледжа искусств и литературы Университета Нотр-Дам*

Венгле, Сюзан.

В29 Постсоветская энергетика. Возглавляемое государством развитие и становление рынка в России / Сюзан Венгле ; [пер. с англ. С. Павликовой]. — Бостон: Academic Studies Press, 2023. — 440 с. — (Серия «Современная западная русистика» = «Contemporary Western Rusistika»).

ISBN 979-8-887193-18-2 (Academic Studies Press)

ISBN 979-8-887193-19-9 (Open Access)

Книга рассказывает историю российской энергосистемы и исследует политические закономерности ее перестройки с бюрократических рельсов на рыночные. Сюзан Венгле переводит внимание читателя с того, что обычно попадало в фокус постсоветской политэкономии — коррупции и недостаточности структурных реформ — на политическую борьбу вокруг управления экономикой. Она подчеркивает важность того, как сильно власть была вовлечена в экономическое планирование, и рассматривает механизмы государственного вмешательства в строительство рынка. Книга предлагает нам смотреть на экономическую и политическую власти как взаимоуправляющие — как в России, так и за ее пределами. Если традиционно политология принимает за данность, что устройство рынка опирается на политические институты, в российском случае переход к рынку означивался тем, что политические решения были производными от экономических договоренностей — при том, что экономику и рынок Венгле заставляет нас увидеть как исполненный случайностей и условностей конструкт.



УДК 94(470)
ББК 63.3(2)64-2

С 31 марта 2021 года эта книга распространяется в соответствии с лицензией CC-BY-NC. Ознакомиться с условиями можно на сайте <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>. Помимо оговоренных в данной лицензии случаев, никакая часть книги не может быть использована без разрешения правообладателя.

This book is subject to a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International Public License (CC BY-NC 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>. Other than as provided by these licenses, no part of this book may be reproduced, transmitted, or displayed by any electronic or mechanical means without permission from the publisher or as permitted by law

ISBN 979-8-887193-18-2
ISBN 979-8-887193-19-9

© Susanne A. Wengle, text, 2015
© Cambridge University Press, 2015
© С. Павликова, перевод с английского,
2022
© Academic Studies Press, 2023

*Книга посвящается Джею, Орону, Артуру,
Айно и Александре Рем. Их вклад в мою работу
не поддается описанию словами, ибо эти люди
озаряют светом мою жизнь*

Список таблиц

- 1.1. Режимы собственности и субсидирования.
- 2.1. Открытые для пересмотра сделки, определившие результаты реформ электроэнергетики.
 - 4.1. Ситуационные исследования трех «АО-энерго».
 - 4.2. Новые собственники в топливно-энергетическом комплексе Европейской части России, 2008 г.
 - 4.3. Новые собственники в топливно-энергетическом комплексе Сибири, 2008 г.
- 5.1. Бытовые и промышленные тарифы. Межрегиональная разница в период с 1995 по 2005 г.
- 5.2. Межрегиональные различия в режимах субсидирования, 2003–2008 гг.
- 5.3. Сохранение региональных различий в перекрестных субсидиях.
- 5.4. Регионы, получающие дотации в 2004 г.
 - А.3.1. Электроэнергетические предприятия Европейской части России и новые собственники. 2008 г.
 - А.3.2. Электроэнергетические предприятия Сибири и новые собственники, 2008 г.
 - А.4.1. Повышение цен в период с 2000 по 2005 г.
 - А.4.2. Перекрестные субсидии в процентном отношении к промышленным тарифам в период с 2000 по 2005 г.
 - А.4.3. Промышленные субсидии, 2005 г.
 - А.4.4. Уровни и дифференциалы регулируемых цен, 2005 г.
 - А.4.5. Ценовые дифференциалы в свободном сегменте оптового рынка электрической энергии (мощности), 2009 г.

Список иллюстраций

1.1. Взгляд на либерализацию российского рынка электроэнергетики с позиций экономической политологии.

3.1. Доля регионов в сбыте газа ОАО «Газпром» на внутреннем рынке, 2008 г.

Благодарности

Я обязана многим людям, которые помогли мне во время проведения исследования и написания этой книги; далее представлен весьма ограниченный перечень благодарностей, который слишком мал, чтобы охватить всех тех, кто предложил мне бесценную поддержку.

В первую очередь я хочу поблагодарить диссертационный совет Калифорнийского университета в Беркли, Стивена Вогела, Кирен Чаудри, Джейсона Уиттенберга и Юрия Слезкина, которые научили меня ценить историю, но и не забывать находить уроки за пределами конкретных временных и пространственных рамок. Я признательна за многочисленные беседы, которые сформировали и обогатили мое понимание политической и экономической жизни, а также мои знания о России. Я благодарна за советы по разнообразным вопросам, как научным, так и чисто практическим. Мое диссертационное исследование не стало бы книгой без жизненно важной поддержки Гэри Херригеля в Чикагском университете. Его интеллектуальная энергия и щедрость беспримерны, и я искренне благодарна судьбе за возможность сотрудничать с этим ученым. Уэнди Браун, Рут и Стивен Колльер, Джули Купер, Эндрю Янош, Стэн Маркус, Боб Орттунг, Дуглас Роджерс, Питер Рутланд, Альберто Симперс, Дэн Слейтер, Эдвард Уолкер, Ив Уинтер, Дэвид Вудрафф и Алексей Юрчак внесли огромный вклад в мою работу, на разных этапах работы над проектом они оказывали бесценную поддержку, делились рекомендациями и полезными критическими замечаниями. Иван Ашер, Дженнифер Брасс, Дженнифер Диксон, Джонатан Хэссид, Элиф Кейл, Джоди Лапорт, Джей Рем, Реджин Спектор, Рейчел

Стерн и Живка Валявичарска не единожды перечитывали текст на ранних этапах работы. Я глубоко признательна им за дружбу и бесчисленное количество комментариев по поводу моей книги. Я также хотела бы поблагодарить анонимных экспертов из издательства «Cambridge University Press», которые подробно ознакомились с рукописью в тот момент, когда она нуждалась в доработках, и дали рекомендации по улучшению текста. Выражаю признательность за щедрую финансовую поддержку Швейцарскому национальному научному фонду, IREX, Институту Уильяма Дэвидсона, Швейцарскому фонду «Janggen Poehn Stiftung» и отделениям Колумбийского университета в Беркли: Институту восточноевропейских и евразийских исследований, Институту международных исследований и факультету политологии. Я благодарю Роберта Дризена, который с большой заботой и профессионализмом курировал мою работу на всех этапах публикации, а также Костю Дьяконова и Наталью Форрат за помощь с интервью, которые я использовала в этом исследовании. Все допущенные ошибки — моя собственная вина.

В России мне оказали ценную поддержку друзья, коллеги и незнакомцы, которые не пожалели времени, чтобы поделиться своим опытом жизни в России в переломный момент ее истории. Я глубоко признательна людям, которые согласились дать интервью для моего исследования. Часто так бывало, что в выходные дни или просто в свободное время, за чашкой чая, они делились своими взглядами, рассказывали о своей жизни и о той роли, которую им довелось сыграть в преобразованиях электроэнергетической системы. Бесценные детали, которые они сообщали, фрагмент за фрагментом выстраивались в общую картину и помогали понять суть произошедших событий. Я особенно обязана Маргарите Мезоншник и Алексею Клапцову — они открыли передо мной бесчисленные двери, за которыми я смогла узнать о преобразованиях в отрасли больше, чем из каких бы то ни было других источников. Я также благодарю людей, которые щедро предоставили материалы из личных архивов — коллекции газетных статей исключительной важности, долгое время бережно хранимые в индивидуальных архивах. В трех разных городах

три личных архива стали для меня источником бесценных находок, которые мне не удалось бы обнаружить, если бы я действовала в одиночку.

Отдельные части этой книги были опубликованы ранее в виде статьи: *Post-Soviet Developmentalism and the Political Economy of Russia's Electricity Sector Liberalization // Studies in Comparative International Development*. 2012. Vol. 47. № 1. Эти материалы воспроизводятся здесь с любезного согласия издательства «Springer Science and Business Media». Было получено согласие издательства «Taylor and Francis» на повторную публикацию материалов шестой главы, более ранняя версия которой была опубликована в виде статьи: *Engineers versus Managers: Experts, Market-Making and State-Building in Putin's Russia // Economy and Society*. 2012. Vol. 41. № 3.

Кроме того, спешу выразить благодарность моим родителям, которые всегда поддерживали меня и благословляли мои поездки, какими бы странными ни казались эти проекты и в какие отдаленные регионы ни заводили бы меня мои научные интересы. Книга посвящается Джею, Орону, Артуру, Айно и Александре Рем. Их вклад в мою работу не поддается описанию словами, ибо эти люди озаряют светом мою жизнь.

Введение

Политические аспекты маркетинга в России

Чубайс хочет, чтобы электричество было чисто коммерческим товаром, но этого никогда не было и не будет¹.

Постсоветская энергетика и политика

Зима 2005–2006 годов была самой холодной за несколько десятилетий. В то же время начиная с 1998 года по всей стране на фоне выздоровления экономики постепенно росло потребление электроэнергии. В январе 2006 года, когда по всей стране были включены свет и электронагревательные приборы, уровень потребления электроэнергии выражался в показателях выработки, которые последний раз были зафиксированы еще при Советском Союзе². Электроэнергетическая инфраструктура едва справлялась с таким уровнем потребления, и средства массовой информации не уставали сообщать о неминуемых перебоях в поставках электроэнергии, чрезвычайных мерах и злополучных провинци-

¹ Интервью № 43 с экономистом, экспертом в сфере электроэнергетики (Хабаровск, 2007.10.10).

² Энергия России. 2006. № 212. Янв. URL: http://www.rao-ees.ru/ru/news/gazeta/show.cgi?arh_2006.html (в настоящий момент ресурс недоступен). Об этом также сообщается в пресс-релизе информационного агентства Associated Press от 19 января 2008 года. В отличие от Соединенных Штатов тепловая энергия в России производится не в отдельных квартирах и домах, а централизованно и, как правило, на тех же станциях, что и электрическая энергия.

альных городах, которые погрузились во мрак и часами или даже днями оставались без электричества и тепла.

В постсоветской России физическая нагрузка на электрические сети стала метафорой, которую взяли на вооружение политические силы, конкурирующие за право определять характер преобразований в электроэнергетической системе. Все взгляды были обращены к ЕЭС (Единым энергетическим системам), государственной электроэнергетической монополии, которая с первых дней Советского Союза гарантировала распределение электрической и тепловой энергии. На протяжении большей части 1990-х годов российская электроэнергетическая отрасль напоминала Минэнерго СССР, которое боролось за бесперебойные поставки тепловой и электрической энергии. Электроэнергия по-прежнему производилась вертикально интегрированной, преимущественно государственной монополией, которую возглавляли чиновники, принимавшие большинство решений касательно генерации и инвестиций. Но несмотря на кажущееся отсутствие перемен, РАО ЕЭС в тот момент находилось на пороге серьезных преобразований в ожидании смелого проекта либерализации. Монополия собиралась уничтожить сама себя. Некоторые этапы ликвидации системы носили непредсказуемый характер и были ситуативной реакцией на изменения среды. Тем не менее конец деятельности РАО ЕЭС был по большей части срежиссированным актом, продиктованным необходимостью либерализации отрасли. Либеральные реформаторы разделили вертикально интегрированную систему производства электроэнергии, провели приватизацию электроэнергетических предприятий, создали рынки электрической энергии и мощности и положили конец контролю государства над ценообразованием в электроэнергетическом комплексе. Эта трансформация, на которой настаивала группа либеральных реформаторов во главе с А. Б. Чубайсом, была масштабной и вызывала множество противоречий. Либерализация подразумевала реорганизацию огромного комплекса экономических отношений. На протяжении большей части первых двух постсоветских десятилетий право влиять на будущее электроэнергетики и ценнейших предприятий отрасли оспаривалось

в ожесточенной политической борьбе — изменяющиеся альянсы выступали против реформаторов и их планов по созданию конкурентных рынков, где частные акторы могли бы торговать электроэнергией.

Необходимость либерализации и приватизации была продиктована угрозой перебоев в подаче электроэнергии и растущим потреблением в период после 1998 года, и особенно в холодную зиму 2006-го. Как утверждали либеральные реформаторы, это был «единственный способ» привлечь большой объем капитала, необходимый для технологической модернизации и увеличения мощности³. Инфраструктура, сохранившаяся с советских времен, была местами изношена, а местами давно выработала свой ресурс. Некоторые регионы были вынуждены справляться с острой нехваткой мощностей. И хотя другие регионы обладали неостребованной генерирующей мощностью на фоне экономического кризиса 1990-х годов, никто не сомневался, что российская энергетическая система нуждается в масштабных инвестициях. Но кто должен был заплатить за модернизацию капитальных активов? Кому должны принадлежать наиболее и наименее ценные электроэнергетические предприятия? Как следовало модернизировать систему и как поступить с потребителями, которые в течение многих лет зависели от субсидий на оплату электроэнергии? Эти серьезные политические вопросы определяли процесс маркетизации российской электроэнергетики.

В этой книге прослеживается история российской электроэнергетической системы и политические аспекты ее трансфор-

³ Оценки общего объема необходимых инвестиций в отрасль за годы обсуждения ГОЭЛРО-2 стремительно возросли и в конечном итоге достигли 400–500 млрд руб. на период до 2030 года. Такую сумму Чубайс назвал в своем выступлении на конференции «Энергетика: тормоз или локомотив развития экономики?», которая состоялась в Москве 13 февраля 2007 года. Многие эксперты отмечают, что такая огромная сумма была больше объема инвестиций, которые планировал осуществить за тот же период «Газпром», один из крупнейших в мире газовых холдингов. Это сравнение приводилось в газетных сообщениях, посвященных конференции. См.: РАО ЕЭС пересчитало источники финансирования // Коммерсантъ. 2007. 28 февр.

магии в постсоветскую эпоху, что позволит нам увидеть становление капитализма в России в новом свете. Электроэнергетика является одной из ведущих инфраструктурных отраслей и входит в топливно-энергетический комплекс (ТЭК). В России электроэнергетика была, помимо прочего, символом советского модернизма и индустриализации. Политическая борьба сопровождала раздел монополий и приватизацию выделенных из них компаний, а либерализация тарифов имела важнейшее материальное и символическое измерение в стране с холодными и долгими зимами. История, которую читатель узнает из этой книги, — это история маркетинга российской экономики на руинах недостроенного коммунизма⁴. Процесс и результаты маркетинга в России дают повод переосмыслить теории экономического развития как такового. Я изложу суть своих аргументов применительно к российскому контексту, после чего перейду к рассуждениям более общего плана.

Постсоветская программа развития

В своем исследовании я не буду рассматривать коррумпированное чиновничество и авторитарную систему правления — проблемы, которые находились в центре исследований постсоветского периода, проведенных представителями экономической политологии. Вместо этого я надеюсь предложить новый и целесообразный подход к пониманию переломного периода в российской истории. Эта книга рассказывает о политической борьбе, которая сопровождала процесс становления государства, спо-

⁴ Мишель Каллон и Корай Чалишкан обращают внимание на процессы экономизации и отмечают, что экономика — «достижение, а не отправной момент или предсуществующая реальность, которую достаточно просто обнаружить». Хотя я приступила к этому проекту задолго до того, как Каллон и Чалишкан выступили с предложением о программе исследований, делающей упор на изучение процессов экономизации, история маркетинга российской электроэнергетической отрасли во многих отношениях согласуется с этой повесткой дня [Çalışkan, Callon 2009, 2010].

собного управлять экономикой. В 1990-е годы государство не справлялось с этой задачей, особенно в первые несколько лет, последовавшие за развалом плановой экономики, да и раньше управление экономикой было не так просто осуществлять — достаточно вспомнить, как некоторые советские лидеры пытались заставить могущественные министерства и заводы выполнять планы реформ⁵. Коррупция действительно была и остается повсеместной проблемой в постсоветской России, а при президенте Путине политический режим стал менее подотчетным и толерантным и более авторитарным и нетерпимым⁶. Как бы ни были важны эти характеристики системы, они отвлекают внимание от еще одного аспекта государственной власти. Укрепление суверенитета государства в первые два срока правления В. В. Путина и устранение соперников центрального правительства в рамках усиления «вертикали власти» было, помимо прочего, попыткой восстановить государство, обладающее потенциалом и легитимностью для управления и планирования, и вернуться к принципу модернизма, согласно которому именно государство обеспечивает экономическое благосостояние общества (а может быть, воплотить этот принцип в жизнь). Путин желал возрождения государства, которое берет на себя ответственность за прогресс и занимается активным планированием в противовес концепции невидимой руки рынка. Но когда он еще не был президентом, подобная активная маркетизация уже прослеживалась в экономической политике ряда региональных правительств. Они выступали против отмены государственного регулирования, предлагаемой либеральными реформаторами в команде президента Ельцина, и проводили независимую экономическую политику в новый постсоветский период. В своей книге я утверждаю, что мы должны уделить должное внимание этим усилиям и мерам,

⁵ Компаративное исследование Дж. Пэджетта, посвященное политическим аспектам экономических реформ в Советском Союзе и Китае, доказывает это положение и рассматривает данные трудности. См. гл. 9 книги [Padgett, Powell 2012: 267].

⁶ Факты представлены, например, в книге М. Гессен [Gessen 2012].

направленным на укрепление роли государства в осуществлении постсоветской маркетинга — это то, что я называю постсоветской программой развития, — и проанализировать воздействие вышеназванных факторов на процесс становления рыночных институтов.

Постсоветская программа развития — это форма активного планирования рыночной интеграции региональных экономических систем, которые сталкивались с огромным количеством вызовов вследствие распада советской плановой экономики. Крах советской системы планирования означал распад масштабной системы государственных закупок, и всем без исключения акторам пришлось налаживать новые экономические связи. Экономические стратегии политических властей в большой степени зависели от конкретного региона и периода времени, при этом администрации всех уровней предлагали собственные подходы к решению проблем. Несмотря на эти различия, российские власти, как правило, с помощью господдержки поощряли выдвижение сильных национальных экономических игроков, способных конкурировать на международной арене и создавать рабочие места для местного населения. Многие стратегии развития регионов были направлены на предотвращение деиндустриализации, безработицы и оттока трудовой силы — тенденций, которые угрожали опустошением провинциальным городам. Эти стратегии были логическим продолжением давней авторитарной традиции Российского государства, согласно которой развитие осуществлялось посредством масштабных проектов модернизации. Целое поколение советских лидеров действовало так же, как и их предшественники Сергей Витте, Петр Столыпин и Петр I. Однако в большинстве своих аспектов постсоветская программа развития имела лишь поверхностное сходство с советским планированием: издержки и цены приобрели значение, несвойственное им при Госплане, а все акторы были прекрасно осведомлены о природе внутренних и международных рынков, конкуренции и арбитражных сделок. Постсоветская программа развития учитывала рыночные силы и имела целью обуздать новых экономических игроков, в первую очередь пресловутых олигархов,

которые были главными игроками на этих рынках. В действительности постсоветская программа развития в конечном итоге зависела от способности правительства *получить помощь* олигархов в решении более широких социальных задач. Не все подобные попытки увенчались успехом, хотя были и удачи. Стратегии развития, о которых сообщается в этой книге, часто были стратегиями относительно слабого государства, чьи полномочия и легитимность часто откровенно игнорировались. Тем не менее выработанный в ходе переговоров формат отношений между Российским государством и олигархами был основан на принципе взаимной зависимости, при этом ни одна из сторон не могла априори определять исход этих переговоров. Итак, я утверждаю, что сложный сценарий российской маркетизации обусловлен подобными открытыми для пересмотра пактами между правительством и новыми экономическими акторами.

Реформы электроэнергетической отрасли были исключительно либеральными и ориентированными на рынок, но в то же время они имели черты радикального этатизма⁷. К 2008 году либеральные реформаторы в основном успешно реализовали трансформацию электроэнергетической отрасли из министерского энергохозяйства в рыночную систему, которая функционировала на основе новых институтов регулирования бизнеса, ориентированного на получение прибыли. В то же время государство сохраняло основные рычаги влияния на отрасль, а новые рыночные институты существенно варьировались от региона к региону. Подобные сложные сочетания открыто либеральных и нелиберальных черт, которые возникли в результате реорганизации электроэнергетического комплекса, могли бы поставить

⁷ Этатизм (от *франц.* *état* — государство), социологическая теория, обосновывающая необходимость активного вмешательства государства в экономику, политич[ескую] жизнь общества. Рассматривает государство как высший результат и цель обществ[енного] развития. Э[татизм] основан на принципе: чем больше вмешательство государства в дела общества, тем лучше для общества, потому что государство способно решить большинство обществ[енных] проблем. См.: Большая российская энциклопедия. — *Примеч. пер.*

в тупик тех исследователей, которые сводят движущие силы постсоветских институциональных реформ к коррупции и погоне за рентой. Также не представляется возможным полноценно объяснить эти реформы посредством таких комплементарных характеристик, как свободные/либеральные или регулируемые/координируемые, которые стали общим местом в публичном дискурсе и большей части научного⁸. Новые рыночные механизмы прямо отражались на выраженных в рублях суммах, прописанных в квитанциях на оплату ЖКХ, независимо от размера этих счетов, и именно этот аспект реформ всегда особенно заботил россиян⁹. Цена на электроэнергию определяла повседневную жизнь населения, а также влияла на расходы и системы стимулирования всех экономических субъектов. Именно эти аспекты имели решающее значение в российском постсоветском транзите. В других странах также наблюдаются сложные комбинации черт, присущих различным типам рыночных институтов, что характерно для капитализма в эпоху позднего модернизма. Именно такие комбинации определяют гетерогенные экономические системы; относить их к искажениям или отклонениям от упрощенно понимаемой нормы в конечном итоге не способствует пониманию происхождения и функционирования таких форм. И наконец, они позволяют говорить о рынках как о политически и контекстно обусловленных конструктах, а не как о результате взаимодействия частных и бизнес-интересов, имеющих внешний по отношению к политике характер.

На страницах этой книги я в деталях исследую комбинацию либеральных и нелиберальных черт новых российских электроэнергетических рынков. Я продемонстрирую, что такая комбинация является результатом специфических для регионов согла-

⁸ Г. Херригель и М. Прасад, например, деконструируют эти категории и различия [Herrigel 2000; Prasad 2013].

⁹ См. гл. 5, содержащую результаты проведенного Фондом «Общественное мнение» (ФОМ) опроса, посвященного восприятию обществом реформ в электроэнергетической отрасли. Выдержки из него также представлены в статье [Wengle 2007].

шений по развитию, в рамках которых администрации разного уровня при формировании институтов электроэнергетической отрасли учитывали интересы конгломератов, получая взамен их помощь в реализации стратегий развития. Основываясь на тщательном анализе этих соглашений и стратегий в области развития, в рамках этого исследования я предлагаю подходить к экономической политологии, делая упор на развитии и рассматривая экономические и политические институты как феномены, влияющие друг на друга в процессе своего развития.

Постсоветская программа развития получила мало внимания и теоретического осмысления¹⁰. С позиций наиболее распространенных теорий государственно-рыночных отношений, Российское государство подчинено интересам либо олигархов, либо коррумпированных чиновников. Теории «захвата» рассматривают формирующиеся рыночные институты как по своей сути несовершенные и искаженные в результате концессий, которые государство предоставляет субъектам, стремящимся к получению ренты. Проследив траекторию и результаты электроэнергетических реформ, я могу подтвердить положение о том, что формирующиеся рыночные институты действительно отражали интересы новых олигархических конгломератов. Но мои выводы также говорят о явных ограничениях теорий «захвата». Пристальный взгляд на формирующиеся институты и их приспособление к интересам разного рода конгломератов позволяет сделать вывод, что сценарии адаптации рыночных институтов к специфике регионов, по-видимому, были обусловлены далеко не только поиском краткосрочной ренты. Предоставив концессии конгло-

¹⁰ Исключение составляют социологические исследования постсоветского транзита, которые мы обсуждаем в гл. 1. Многие западные исследования транзита в первую очередь концентрируют внимание на хищническом характере Российского государства, но выделенные мной стратегии также не остались без внимания. В российском политическом дискурсе широко обсуждались стратегии «модернизации» российской экономики. Региональные стратегии развития, их эффективность и связанные с ними вызовы также активно обсуждались в российских научных кругах и средствах массовой информации, см. гл. 2.

мератам, государство гарантировало их долгосрочную конкурентоспособность на международных рынках и обеспечило рабочие места для населения малых городов на всей территории огромной страны. Олигархические конгломераты, хотя их часто ассоциируют с отдельными индивидами, жаждущими наживы, в действительности представляли собой отрасли промышленности, которые обеспечивали население России реальными источниками дохода. Вместо того чтобы покупать лояльность олигархов, правительство согласовало рыночные реформы в электроэнергетической отрасли с интересами олигархов в обмен на их помощь в реализации стратегий развития, учитывающих специфику регионов. Эти региональные сделки позволили окончательно оформить переход электроэнергетической отрасли от министерского энергохозяйства к рыночной системе.

Различие между добровольной помощью и захватом можно более отчетливо осознать, проследив мотивы государственных чиновников по отношению к олигархическим конгломератам. Первая из этих двух концепций основывается на предпосылке, что государство стремится к продвижению конкурентоспособных чемпионов национальной промышленности (независимо от их успешности) или, говоря в более общем смысле, государство непрерывно созидает рыночные институты и поощряет рыночных акторов [Herrigel 2000]. Согласно логике захвата, государство, напротив, является внешним по отношению к рынку игроком. Либеральная группировка (более или менее влиятельная в зависимости от периода истории) в процессе осуществления реформ сталкивалась с оппозицией, с которой ей для успеха реформ приходилось считаться. С этой точки зрения либеральные реформы и институты свободного рынка — это комплекс устойчивых правил, которые устанавливаются в процессе реформ и которые затем определяют рамки рынка. Конкурентоспособность является свойством самих участников рынка, она не зависит от власти, и ее нельзя привить усилиями государства. И как я показала на страницах этой книги, выгоднее рассматривать то, как российские власти преобразовали первый тип государства, чем оценивать его удаленность от второго типа.

Интересы и идеи как часть стратегий развития

В январе 2006 года в разгар морозной зимы команда либеральных реформаторов во главе с Чубайсом запустила смелый план модернизации с целью обновления старой советской инфраструктуры. План получил название ГОЭЛРО-2 по аналогии с оригинальной инициативой 1920 года ГОЭЛРО, посредством которой В. И. Ленин хотел осуществить электрификацию молодого Советского Союза¹¹. Каждый советский школьник прекрасно знал, что Ленин считал электроэнергию необходимым условием развития современной промышленности и технологии, и это нашло отражение в лозунге «Коммунизм — это есть советская власть плюс электрификация всей страны»¹². В течение следующих десятилетий Госплана электрическая энергия была мощным символом прогресса и развития¹³. Современные реформаторы также заявляли, что электроэнергетика — важнейшая инфраструктурная отрасль и жизненно важная часть экономической жизни. Они буквально считали ее «сердцевинной» экономики, основой будущего экономического процветания, чудом, благодаря которому ночь превращается в день, а тьма — в свет¹⁴. Очевидно, что, обращаясь к идее Ленина об электрификации, Чубайс стремился обосновать необходимость приватизации и стратегически использовал клише, вызывающее глубокий отклик в массовом сознании. Еще более удивительно то, что противники либеральных реформ с целью их критики обращались к той же памяти о советском проекте электрификации. Они утверждали, что государство должно сохранять жесткий контроль над отраслью — над

¹¹ ГОЭЛРО — Государственная комиссия по электрификации России.

¹² См., напр., письмо, написанное Лениным Г. М. Кржижановскому, инженеру, который руководил разработкой программы электрификации [Ленин 1956: 45]. См. также [Бриль, Хейстер 1966].

¹³ См. обсуждение в гл. 3.

¹⁴ Данное высказывание Чубайса цитируется в книге [Колесников 2003: 133].

«рубильником»¹⁵. То, что и либеральные реформаторы, и их оппоненты обращались к идеологическому наследию Ленина и актуализировали сакральный смысл, который с ранних лет Советского Союза заключали в себе такие образы, как турбины ГЭС, электросети и линии электропередачи, — это парадоксальная, но в то же время и весьма характерная примета постсоветской политики.

Как мы можем понять, какое место занимали интересы и идеи в аргументах сторонников и противников реформ? На концептуальном уровне постсоветскую программу развития лучше всего понимать как комплекс идей, которые использовались различными акторами в стратегических и прагматических целях¹⁶. Представители политики и бизнеса использовали привычные и общие для них идеи, адаптируя их, применяя в политической аргументации и наполняя эти идеи новым смыслом. Хотя доводы о том, почему и как необходимо осуществлять модернизацию электроэнергетической отрасли и экономики, обычно отражали частные интересы, они были в целом созвучны популярным нарративам о том, что регион нуждается в подобных изменениях. В широком смысле идеология о региональном процветании и развитии, заимствованная из более раннего исторического контекста, была призвана легитимизировать конкретные интересы, которые, встраиваясь в эту идеологию, получали возможность практической реализации. Я должна прояснить один момент: подчеркивая важность идей, я не хочу принизить значимость олигархических интересов. Здесь рассказывается не история о том, как высокие идеи одержали верх над низменными интересами; в действительности характер использования нарративов помогает нам преодолеть ограничения дихотомии интересов и идей, которая является общим местом

¹⁵ Мэр Москвы Ю. М. Лужков, один из первых влиятельных противников либеральных реформ, часто подчеркивал необходимость «госконтроля над рубильником»; высказывание мэра цитируется в статье: Цепляев В. Чубайс — Лужков: боевая ничья // Аргументы и факты. 2002. 16 окт.

¹⁶ Стратегический конструктивизм рассматривается в [Jabko 2006].

в экономической политологии¹⁷. В следующих главах я демонстрирую, что вырванного из контекста и упрощенного понимания интересов недостаточно для объяснения того, каким образом тот или иной «захватчик» определял исход реформ в электроэнергетике. Разные конгломераты преследовали в отношении электроэнергетической отрасли собственные интересы. Чтобы понять характер маркетизации, нам необходимо уяснить, каким образом правительство избирательно учитывало эти интересы в процессе реформ в электроэнергетической отрасли и как эти интересы получили легитимизацию благодаря стратегиям развития, которые были призваны определить ход рыночной интеграции региона.

Региональные концепции будущего благосостояния часто отталкивались от стратегий развития. В этом качестве стратегии выполняли важные политические функции, позволяя оправдать выбор такой траектории реформ, которая казалась действенной и необходимой для региона. Стратегии развития — это целостные нарративы, воздействующие на массы и легитимизирующие один набор взглядов в ущерб остальным¹⁸. Для политических акторов эти нарративы были важной отправной точкой для реализации их концепции будущего региона. Для конгломератов они были способом гарантировать себе роль в будущем региона. Может ли это означать, что, легитимизируя специальные интересы подобным образом, стратегии развития были всего лишь фиговым листком для прикрытия коррупционного поведения чиновников и олигархов? Если бы это было так, то стратегии развития можно считать чистым лицемерием, призванным скрыть истинное положение вещей. Как мы упоминали в начале главы, без сомнений, что охота за рентой имела всепроникающий характер, и масштабные суперпроекты действительно были удачной возможностью

¹⁷ Исследователи экономической политологии, принадлежащие к направлению конструктивизма, занялись деконструкцией этой дихотомии, см. обсуждение в гл. 1.

¹⁸ Мой интерес к стратегиям развития как легитимизирующим нарративам связан с работой Т. Митчелла [Mitchell 2002: 41].

перенаправить государственные средства в руки избранных лиц. Однако это не значит, что мы должны ограничиться рассмотрением подобных схем в наших интерпретациях российской маркетинга или что таким образом мы получим исчерпывающее объяснение того, как развивались рынки. Значительная роль стратегий развития заключалась в том, что они создавали возможность для определенных рыночных механизмов. Обеспечивая преемственность между прошлым, настоящим и будущим региона, они легитимизировали роль нового конгломерата в формирующемся нарративе и оправдывали решение властей поддерживать конкретных экономических акторов. В действительности они могли легитимизировать определенные интересы только в том случае, если в них был заложен образ будущего процветания, укорененный в правдоподобной концепции сравнительного преимущества региона. Таким образом, даже хотя стратегии развития часто были туманными, излишне амбициозными и никогда не выполнялись полностью, они были по своей сути смыслообразующими. Роль стратегий развития наиболее наглядно прослеживается в процессе маркетинга российской электроэнергетической отрасли как раз потому, что РАО ЕЭС не просто контролировало турбины ГЭС и электрические сети: в качестве «одного из самых больших достижений Советского Союза»¹⁹ оно воплощало основополагающие ценности и нормы советского строя. Первый план Советского Союза по электрификации, ГОЭЛРО, был, помимо прочего, легендарным пятилетним планом, который запустил первый цикл государственного планирования. Благодаря символическому значению электрического света легитимность государства стала прочно ассоциироваться с электроэнергией. Поэтому государство просто не могло себе позволить пренебрегать отраслью. Перебои в подаче электроэнергии в 1990-е годы были символом экономического краха и продемонстрировали полную беспомощность государства, его неспособность удовлетворить элементарные потребности совре-

¹⁹ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию/экспертом в области электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

менной «цивилизованной» жизни²⁰. Государство, неспособное обеспечить население тепловой и электрической энергией, было, по сути, несостоявшимся государством. Боясь потерпеть поражение на двух фронтах — в электроэнергетике и политике, российские власти всех уровней не могли игнорировать проблемы энергоснабжения. С другой стороны, модернизация электроэнергетической инфраструктуры обещала реальные и имиджевые преимущества, создавая образ сильного государства, которое точно знает, как обеспечить будущее процветание. Экономист из Хабаровска, специализирующийся на электроэнергетике, которого я интервьюировала в холодный осенний день в теплом кабинете одного из государственных вузов, дал следующую оценку вышеописанной ситуации: «[Электричество]... никогда не было и никогда не будет чисто коммерческим товаром»²¹.

Экономическое развитие и политическая власть как сопряженные феномены

Важнейшим аспектом процесса маркетизации российской экономики является российский вариант возглавляемого государством развития. Практика возглавляемого государством развития в России предлагает интересный материал для анализа экономического развития и государства догоняющего развития в других странах. В первую очередь российский опыт заставляет нас принять во внимание сопряженный характер экономического и политического развития²². Под сопряженностью я понимаю

²⁰ Сообщения в региональных газетах об отключении энергоснабжения часто перемежались с заявлениями о том, что цивилизованная жизнь невозможна без электричества. См.: В ногу с цивилизацией // Красноярский рабочий. 1992. 9 июня. Сообщалось, что перебои в поставках электроэнергии вызывали огромные неудобства. См., напр.: Острый сигнал: Прошли выборы — отключили батареи // Утро России. 1994. 15 янв. См. также [Platz 2000].

²¹ См. эпиграф к данному разделу.

²² Данная формулировка отсылает к аргументу Чаудри о том, что «государственное и рыночное строительство — взаимозависимые и потенциально конфликтующие процессы» [Chaudhry 1993: 247]. Я использую термин «со-

отношение взаимосвязанной динамики формирующихся рынков и политической власти. В дальнейшем мы увидим, что рынки и сфера политического отличались взаимопроникновением и оказывали друг на друга формирующее влияние. В опередившем свое время анализе Д. Вудраффа конструирование государственной власти и экономического порядка на постсоветском пространстве были неразрывно связанными процессами — «комплиментарными проектами» — и представляли собой двойной вызов для властей [Woodruff 1999: 1]. Постсоветский период характеризовался исключительно динамичной институциональной средой, что позволило создать новые рыночные институты за очень короткий срок. Новизна и гибкость рынков и политической власти имели удивительный эффект: они явным образом делали заметным то, как каждый новый сдвиг в одном из двух процессов менял порядок во втором. В политологии мы часто рассматриваем политические структуры как основу рыночных институтов, например, политические условия рыночных реформ. Однако практика маркетинга в России наглядно демонстрирует, что политический и социальный статус акторов, в свою очередь, создается и поддерживается теми рыночными институтами, которые они создали. Сосредоточенность на выявлении однонаправленной каузальной связи, часто на основе страновых сопоставлений, отвлекает внимание от эмпирических исследований, изучающих взаимосвязанное развитие рыночных реформ и государства. В «Постсоветской энергетике» мы изучаем экономическое развитие и политическую власть как социальные конструкторы, оказывающие друг на друга формирующее влияние.

Рыночные институты формируются под влиянием политики. Несмотря на усиление авторитарных тенденций российской политики, в ней всегда было место конкурирующим мнениям

пряженность», а не «взаимозависимость», поскольку это позволяет продемонстрировать более динамичные и оказывающие взаимное трансформирующее влияние отношения между этими феноменами. Сопряженность означает отношение взаимодействия. Следовательно, отношения сопряженности характеризуются двусторонним формирующим влиянием. Данный вопрос более подробно обсуждается в гл. 1.

о желаемом характере российской маркетизации: постсоветская программа развития часто была поводом для ожесточенных споров. В Москве и регионах всегда были представлены либеральные взгляды и идеи этатизма, которые в тот или иной момент заметно влияли на постсоветские преобразования в электроэнергетической отрасли. Решения, согласованные акторами, оставались открытыми для пересмотра на протяжении двадцатилетнего транзита России на фоне других динамических процессов, таких как централизация политической власти и смена политических элит при президенте Путине. Хотя при Путине либеральные реформаторы осуществили рыночные реформы в отрасли и распродали активы государства, либеральная концепция претерпела изменения в условиях непрерывных конфликтов, сопровождавших становление системы рыночных институтов. Например, вначале Чубайс хотел создать тысячи частных генерирующих компаний по всей России по аналогии с электроэнергетической системой США. И хотя ему удалось обеспечить приватизацию генерирующих активов, он создал всего 22 новые электроэнергетические компании. Итак, если в ходе реализации электроэнергетической реформы каждый день возникали мириады вопросов, касающихся контроля над конкретными активами, системы оценки активов, реформирования положений о тарифах для конкретных потребителей и т. д., ответы на эти вопросы принципиально зависели от результатов политической борьбы, в которой на карту была поставлена роль государства в новых рынках.

В то же время, как мы далее увидим, реформы и проекты развития, в свою очередь, повлияли на политическую власть и авторитет, поскольку положение политических акторов либо укреплялось, либо ослабевало под влиянием создаваемых рынков. Одним из самых удивительных аспектов маркетизации электроэнергетической отрасли было то, что она способствовала усилению централизации политической власти при президенте Путине. Реформы Чубайса целенаправленно и результативно свели на нет влияние целого класса политических акторов в электроэнергетической сфере, которые в 1990-е годы представляли серьезную угрозу для суверенной власти федерального

правительства. Речь идет о региональных администрациях и их союзниках в электроэнергетике. Централизация политической власти создала возможности для реорганизации электроэнергетики, устранив противников реформ среди основных участников. Но в то же время либеральные реформы, помимо всего прочего, ослабили роль региональных властей в энергоснабжении и институционализировали наднациональный характер принятия решений, тем самым абсолютизировав позиции федерального центра. В частности, мы увидим, что лишённые территориальной привязки холдинговые компании заменили вертикально интегрированные региональные монополии в качестве основной формы собственности в генерирующем секторе, а руководители электроэнергетических компаний, связанные с губернаторами, уступили место новым менеджерам, приверженным реформаторам из Москвы. Иными словами, мы видим взаимоусиливающий эффект экономических реформ и политической централизации. И именно потому, что маркетинг способствовала достижению политических целей, наградой в непрекращающейся политической борьбе были новые рыночные институты. Еще раз отметим важный момент: подчеркивая, что мотивы участников экономических преобразований в России имели исключительно политический характер, моя работа демонстрирует, что цели акторов были шире, чем это предполагается теориями «погони за рентой» и «захвата»²³.

Динамическая среда и эволюция рынков

Главный теоретический посыл этой книги заключается в том, что нам следует пересмотреть подходы к возглавляемому государством развитию в свете положения о том, что отношения между властью и рынками имеют сопряженный, динамический и контекстно обусловленный характер. В отличие от многих

²³ Э. Барнс также отмечает этот момент в своем исключительном анализе, посвященном борьбе в процессе российской приватизации [Barnes 2006].

исследований, посвященных государству догоняющего развития, я не рассматриваю основополагающие рыночные институты как статичные национально-специфические типы, проистекающие из конкретных структурных условий. Не являются они и устойчивым комплексом правил, которые устанавливает могущественная коалиция реформаторов, исходя из своих насущных интересов. Напротив, они являются временными и зыбкими результатами непрерывающейся политической борьбы за право определять характер и направление развития и в качестве таковых представляют высокую ценность. В следующих главах мы подробно рассмотрим такие важнейшие институты, как режимы собственности, субсидирования и режимы технократических элит. Само экономическое развитие также понимается нами совсем иначе. Это не рецепт экономического роста, а рассматриваемый в историческом контексте коллективный проект, в рамках которого политические общества создают, согласовывают и воплощают те или иные концепции будущего благосостояния.

Вряд ли есть что-то новое в рассмотрении рынков и экономического развития в политическом контексте²⁴. По крайней мере со времен «Великой трансформации» К. Поланьи в экономической политологии принято рассматривать рынки как исторически и контекстно обусловленные феномены. Я опираюсь на данную традицию, но считаю, что изменчивая постсоветская конъюнктура дает возможность рассмотреть влияние среды и контекст в высоко динамичном аспекте²⁵. На примере постсоветской энергетики удобно проследить комплексную роль промышленной и постиндустриальной географии, доставшейся России в наследство от со-

²⁴ Эта интеллектуальная традиция берет начало в работах К. Поланьи и А. Гершенкрона, см. [Polanyi 1944; Gershenkron 1962]. С тех же позиций написана работа Э. Яноша [Janos 2012].

²⁵ Такая возможность крайне важна в подходах к институциональным изменениям, изучающим взаимное формирующее влияние между действием и контекстом, см. недавние исследования [Berk et al. 2013; Herrigel 2010]. См. также пронизательное обсуждение различных отношений структуры и субъектности в статье [Emirbayer, Mische 1998].

ветской плановой экономики. Промышленная политика советской эпохи привела к рассредоточению малых групп населения и отраслей промышленности по всей территории страны вплоть до самых отдаленных регионов. Мы увидим, что эти сохранившиеся с прежних времен материальные структуры обладали значимостью в контексте маркетинга российской электроэнергетической отрасли. В зависимости от региональной географии промышленности, энергетические или промышленные конгломераты, то есть производители или основные потребители услуг электроэнергетических предприятий, на всей территории России имели прочные материально-технические связи и отношения с электроэнергетической отраслью. Эти материальные связи оказывали глубокое воздействие на интересы и взгляды экономических акторов.

Но мы также увидим, что включенность этих акторов в среду, в первую очередь географическую, не всегда была фактором преемственности. Как мы уже отмечали ранее, целью постсоветских стратегий развития было предотвращение упадка регионов и провинциальных территорий. Что должно было произойти в постсоветскую эпоху с этими территориями и их сохранившимися промышленными объектами, а также экономическими связями — то есть географией промышленности? Ответить на эти серьезные и, по сути, открытые вопросы предполагалось с помощью стратегий развития и реформ, которые рождали противоречия между либералами из Москвы и руководителями регионов, стремившихся сохранить города и отрасли на своих отдаленных территориях. Российские либералы и их западные советники обычно были против сохранения промышленных структур, которые отражали приоритеты советского Госплана и считались несовместимыми с рыночными принципами. В результате постсоветского кризиса и осуществления либеральных реформ многие объекты прежней советской промышленности оказались невостребованными. Некоторые элементы сохранившихся промышленных структур либо устарели, либо утратили значимость в постсоветский период, а другие были по-прежнему востребованы и даже модернизированы — несмотря на возражения либералов, которые подчеркивали исключительно высокие

издержки подобной меры²⁶. Как отмечал С. Колльер, некоторые материальные структуры оказались устойчивыми в условиях постсоветских реформ, поскольку эти реформы «избирательно видоизменили прежние материальные структуры, демографические модели и социальные нормы» [Collier 2011: 3]²⁷.

На ранних этапах экономических преобразований в стране еще не было очевидно, какие именно связи и отношения будут сохранены посредством постсоветских пактов между государством и олигархами, а какие — преданы забвению. Важно понимать, были ли промышленные структуры значимым фактором в политической борьбе за право определять будущее экономических реформ. Например, могущественный алюминиевый конгломерат ссылался на территориальную близость алюминиевых заводов и гидроэлектростанций в качестве аргумента в пользу сохранения собственного контроля над ценным генерирующим предприятием, а также сохранение субсидий на электроэнергию. Аргумент о «целостности» прежних промышленных структур как обязательном условии регионального развития, таким образом, стал важной составляющей преобразований в электроэнергетической отрасли. Если говорить более обобщенно, прежние контексты, такие как география промышленности и промышленные отношения, определяли и формировали интересы, но не гарантировали, что они будут учтены. Материальные факторы (в нашем случае структурный контекст) имели значение не в качестве механистически понимаемых структурных детерминант, но лишь как элемент аргументации политических сторон, стремившихся к реализации собственного видения развития региона. В этом смысле включенность в контекст и материальные структуры представляются не только ограничениями и не столько ими, сколько инструментами и благоприятными факторами для политических акторов. При этом экономическое развитие не всегда

²⁶ Либеральные соображения по поводу стоимости поддержания промышленного производства на Севере изложены в работе Ф. Хилл и К. Гэдди [Hill, Gaddy 2003].

²⁷ Курсив Венгле.

зависело лишь от более ранних сценариев. Помимо прочего, оно подразумевало открытые, контекстно обусловленные трансформации, возникавшие благодаря коллективным усилиям могущественных российских экономических и политических акторов.

Развитие как промежуточный путь между успехом и поражением

Поскольку я уделяю большое внимание вопросам развития, может сложиться впечатление, что я считаю Российское государство успешным и целостным государством догоняющего развития, а это было бы странно, учитывая его низкие показатели экономического роста, продолжающуюся зависимость от экспорта энергоносителей и неспособность обуздать коррупцию. Многие исследователи считают Россию отстающей в развитии страной, которая не смогла обеспечить устойчивое экономическое развитие и не создала эффективный бюрократический аппарат, считающийся, как правило, обязательным атрибутом государства догоняющего развития. Поэтому я должна пояснить, что предлагаемые здесь аналитические рамки не предполагают изучения развития или эффективности государства в подобном ключе. Такие подходы, как правило, основываются на упрощенном понимании передовой институциональной практики и ориентированы на опыт наиболее успешных азиатских стран или промышленно развитого Запада. Подобные исследования, оценивая степень отставания плохо функционирующих российских институтов от идеально-типологических представлений об институтах, измеряют и объясняют степень соответствия (или же несоответствия) набору показателей, как то: уровень либерализации цен, приватизация и надежные механизмы защиты прав собственности²⁸. Подобная методоло-

²⁸ См., напр.: Weingast B., Figueiredo R. De, Federalism: A Contradiction in Terms // Hoover Digest. 2001. № 4. URL: <https://www.hoover.org/research/russian-federalism-contradiction-terms> (дата обращения: 10.09.2022); Weingast B., Figue-

гия сохраняет господствующие позиции в экономической политологии, изучающей транзит и развитие. Я не ставлю себе задачу предложить объяснение того, как функционирует развитие, и не хочу выносить оценочные суждения о том, была или будет ли в конечном итоге успешной постсоветская программа развития. Я также не стремлюсь написать книгу о том, почему русский медведь — не азиатский тигр.

Но я хочу предложить подход, согласно которому возглавляемое государством развитие рассматривается в качестве проектов, которые одновременно создают рынки и порождают политическую власть: согласно этому подходу, целостное и эффективное государство не является данностью. Иными словами, в моем исследовании развитие рассматривается ровно наоборот: как проекты, которые осуществляются в конкурентной среде и направлены на социальное конструирование реальности, использовать это как свежую оптику в рамках экономической политологии развития, которая может привести нас к новому и нетривиальному пониманию того, что означает развитие в различных контекстах. В ходе этого исследования я выявила факты, свидетельствующие о том, что ситуацию в современной России невозможно описать с помощью таких стереотипов, как коррумпированные автократы, алчные олигархи и пустеющие города. Хотя многие российские города действительно были затронуты тенденциями к миграции и эмиграции населения и правы те аналитики, которые указывают на признаки несостоявшегося государства, мало кто из исследователей брался за рассмотрение стратегий, которые направлены на сдерживание промышленного распада, возникающего в постиндустриальную эпоху. В своей книге я рассматриваю планы, которые были разработаны с целью сохранения энергоснабжения и рабочих

iredo R. de. Pathologies of Federalism, Russian Style: Political Institutions and Economic Transition. April 2002. URL: <http://faculty.haas.berkeley.edu/rui/mp-frussia.pdf> (дата обращения: 10.09.2022). Критика линейного подхода к постсоветским трансформациям продолжается с конца 1990-х годов, см. дискуссию в гл. 1.

мест в производящем секторе, а также на то, как эти планы повлияли на характер рыночных институтов, которые находились в процессе становления. В следующих главах будет продемонстрировано, что стратегии развития были важны для провинций и регионов по целому ряду причин (безотносительно к их влиянию на общенациональный уровень экономического роста), поскольку они определяли характер формирующихся рыночных институтов, придавали легитимный характер привилегиям олигархов и политических властей, а также были неразрывно связаны с государственным строительством в постсоветскую эпоху.

Упор на изучении рынков как непрерывно развивающихся социальных институтов связывает мою работу с трудами тех экономистов, которые изучают развитие в отрыве от нормативной концепции «надлежащего управления». Хотя данная концепция была полезна в качестве корректировки искажений «Вашингтонского консенсуса», ориентированного на сокращение до минимума роли государства, в основе идеи «надлежащего управления» лежала попытка выявить совокупность институтов, которые содействуют экономическому процветанию во всем мире. Однако в ряде исследований, которые мы более подробно затрагиваем в первой главе, оспаривается суждение о том, что именно некий комплекс институтов или некая совокупность факторов наиболее действенно способствуют расширению экономических возможностей в той или иной стране. Мое исследование, напротив, свидетельствует, что развитие обеспечивается разнообразными структурами госуправления и является результатом институционального новаторства, экспериментирования и учета уроков прошлого, а не применения конкретной модели развития. Такое понимание развития подтверждает, что адаптация глобальной программы реформ к национальному контексту, качественные параметры рыночных институтов и политические процессы, в условиях которых эти институты формируются, заслуживают больше внимания, чем мы привыкли им уделять.

Краткое содержание и структура книги

«Постсоветская энергетика» отвечает на ряд вопросов: кто, как и почему определял характер рынков в России после распада Советского Союза. Политические аспекты либеральных реформ являются ключом к пониманию результатов рыночных реформ, и на следующих страницах мы попытаемся по-новому осмыслить власть и политику в постсоветской России. На основе эмпирических наблюдений я выдвигаю три аргумента разного уровня обобщения: первый — более частный, касающийся постсоветских трансформаций в России, и два других — более общего характера. Во-первых, нарратив о преобразованиях в электроэнергетической отрасли, делая упор на постсоветскую программу развития и соглашения между правительством и олигархическими конгломератами, демонстрирует зависимость отраслевых рыночных институтов с их региональной спецификой от подобных сделок. Во-вторых, «Постсоветская энергетика» содержит вывод о том, что политическая власть и рыночные реформы, по сути, находятся в отношениях двусторонней зависимости, и каждый из этих феноменов оказывает на другой формирующее влияние. Наконец, книга задает рамки для понимания экономического развития и формирующихся рынков как комплекса социальных институтов, непрерывно развивающихся в условиях политической конкуренции.

«Постсоветская энергетика» предлагает оригинальный подход к изучению экономической политологии развития и расширяет критерии «политического» и «экономического» в этой парадигме. Рынки рассматриваются не как явление, внешнее по отношению к политике, а как комплекс отношений, регулируемых общими законами, применимыми к экономической жизни. На этих страницах читатель найдет больше информации о политике и политической конкуренции, чем можно было ожидать от работы, посвященной стране с укрепляющимися авторитарными тенденциями. Мы увидим, что конкуренция за ценные активы и право определять характер рыночных институтов сохраняла свою

остроту, даже когда официальные каналы для осуществления демократического правления были ослаблены.

В книге две части. Первая часть рассматривает ряд структурных элементов анализа трансформаций в электроэнергетической отрасли и отвечает на важные вопросы. В чем состояли постсоветские стратегии развития? Какие цели преследовали либеральные реформы? В чем состояла политика в сфере электроэнергетики — политика, которая определяла характер реформ?

В первой главе рассматриваются отличительные характеристики постсоветской программы развития и обсуждаются теоретические следствия ее анализа для трех значимых областей в рамках политологии, а именно: постсоветский транзит; взгляды на управляемое государством развитие; конструктивистская экономическая политология.

Во второй главе рассматриваются переговоры между политическими акторами по поводу реформ электроэнергетики. В качестве ключевой инфраструктурной отрасли и части топливно-энергетического комплекса, электроэнергетика стала пространством для установления властных отношений между администрациями федерального и регионального уровней. В этой главе речь идет о том, как либеральные реформаторы намеревались реорганизовать отрасль посредством рыночных реформ, а затем предлагается теоретический обзор меняющихся альянсов, которые либо поддерживали, либо отвергали либерализацию.

В третьей главе представлен анализ учитывающих региональную специфику сделок по развитию, которые были заключены с российскими конгломератами. Эмпирическое исследование строится вокруг трех регионов — Европейской части России, Сибири и Дальнего Востока — и содержит подробные данные, свидетельствующие о непрерывной связи электроэнергетики с системой материально-технических связей и жизненной средой каждого из регионов. Также в этой главе выдвигаются теоретические положения касательно роли географии промышленности.

Во второй части мы обратимся к трем основополагающим рыночным институтам — режимам собственности, субсидиро-

вания и рекрутинга руководящего состава электроэнергетических компаний — и рассмотрим то, каким образом регионально-специфические сделки способствовали трансформации каждого из этих режимов в процессе реформ электроэнергетики.

В центре внимания в четвертой главе — вопрос права и объектов частной собственности; в ней мы рассмотрим эпизоды политической борьбы за контроль над электроэнергетическими предприятиями, гидроэлектростанциями и электрическими сетями. В этой главе рассматриваются успешные и несостоятельные притязания на право собственности и определяются победители первого этапа приватизации в Европейской части России, Сибири и на Дальнем Востоке, и выдвигается аргумент о том, что передача собственности помогла устранить прежних губернаторов и расширить возможности новых владельцев электроэнергетических активов, что существенно изменило расстановку сил на политической арене.

В пятой главе затрагивается либерализация тарифов и отказ от субсидий. В этой главе я продемонстрирую, что, несмотря на либерализацию тарифов и политическую централизацию при президенте Путине, те или иные режимы субсидирования регулировали ценообразование в отрасли, расширяя возможности отдельных экономических акторов. Режимы субсидирования в электроэнергетической отрасли — это соглашения, официальные и неформальные, которые заключаются между правительствами, регуляторами, поставщиками услуг ЖКХ и промышленниками и которые позволяют подавать электроэнергию по тарифам ниже долгосрочных средних цен, что подчинено реализации политических, экономических и социальных целей.

В шестой главе мы обратимся к роли технократических элит в реформировании электроэнергетической отрасли. В этой главе мы прослеживаем процесс постепенной замены технократов, прошедших советскую подготовку и связанных с региональными политическими властями, профессиональными управленцами, лояльными по отношению не к регионам, а к федеральному правительству. Подобная смена элит была важнейшей составляющей рыночных реформ и позволила ввести новые методы

оценки активов. Кроме того, она содействовала федеральной политике централизации при президенте Путине, поскольку позволяла ослабить позиции губернаторов регионов.

Наконец, в заключительной части исследования трансформации в электроэнергетической отрасли сравниваются с аналогичными преобразованиями в других отраслях экономики и странах. В этой части исследования я оцениваю релевантность логики развития в двух других секторах российской экономики: газовом и железнодорожном. Я также сравниваю российский опыт либерализации с либерализацией в сфере ЖКХ в Европейском Союзе и Соединенных Штатах (с учетом политических аспектов). В завершение всего я делаю выводы о применимости российского опыта в исследованиях экономического развития в других странах.

Часть I

Глава 1

От министерства к маркетинга

Судьба энергокомплекса непосредственно связана с сохранением государственного, политического и экономического суверенитета России¹.

Регионально обособленные рынки

В постсоветской России либеральные реформаторы хотели создать единый национальный рынок электроэнергии и мощности с общим комплексом правил для всех рыночных игроков. В отличие от нарративов в экономической политологии, согласно которым российская экономика либо, по сути, не поддается реформированию, либо достигла «равновесия вследствие частичных реформ», в «Постсоветской энергетике» я доказываю, что многочисленные изменения *действительно* произошли, и делюсь подробной информацией, позволяющей судить об охвате и характере маркетинга в российской электроэнергетической отрасли. Хотя либералам удалось ликвидировать государственную монополию РАО «ЕЭС России», они не смогли добиться единообразия электроэнергетических реформ во всех российских регионах. В 1990-е годы губернаторы получили фактические полномочия для регулирования экономики региона. Заключая пакты с региональными экономическими субъектами, они игнорировали федеральные директивы, регулирующие электроэнергетику

¹ Белоусова В. Под флагом борьбы с монополизмом // Утро России. 1997. 14 янв.

и другие отрасли, и принимали преимущественно автономные решения о преобразованиях в электроэнергетической отрасли. Отчасти в противовес своему предшественнику, неспособному регулировать экономику, Путин после 2000 года усилил центральную власть, в результате чего губернаторы утратили полномочия и рычаги влияния на политику, а соглашения с российскими олигархами стали заключаться на федеральном уровне. Широко распространено мнение, что централизация политической власти была проведена Путиным исключительно успешно. Тогда почему данные меры не привели к созданию единого национального рынка электроэнергии и мощности, регулируемого на основе единого комплекса норм?

Теории, описывающие поведение олигархов и бюрократов как погоню за рентой, не способны объяснить значительную вариативность в развитии и характере регулирования региональных и местных рынков электроэнергии, о чем подробно говорится во второй части настоящей главы. Я пришла к выводу, что модели региональной маркетизации согласуются с условиями пактов развития, заключенных между государством и формирующимися олигархическими конгломератами². На протяжении почти двух десятилетий отрасль переживала трансформации в результате комплексных сделок между региональными правительствами, властными элитами в Москве, новыми олигархами и энерге-

² Примечание к употреблению терминов «олигарх» и «олигархические конгломераты»: лица, принадлежавшие к новому классу могущественных магнатов России, изначально были известны как олигархи. После двух десятилетий изменений в структуре собственности и борьбы за власть в данной группе лишь некоторые из первых олигархов остались в России и сохранили контроль над созданными ими экономическими империями. Кроме того, многие из этих олигархических империй были укреплены в период после кризиса 1998 года и во время смены элит на региональном и федеральном уровнях. Когда речь идет об экономических империях, получивших контроль над региональными энергетическими монополиями, я употребляю термины «олигарх» или «конгломерат» как более или менее взаимозаменяемые единицы; в то же время, говоря о 1990-х годах, я, как правило, использую термин «олигархи», а термин «конгломераты» употребляю применительно к более поздним периодам.

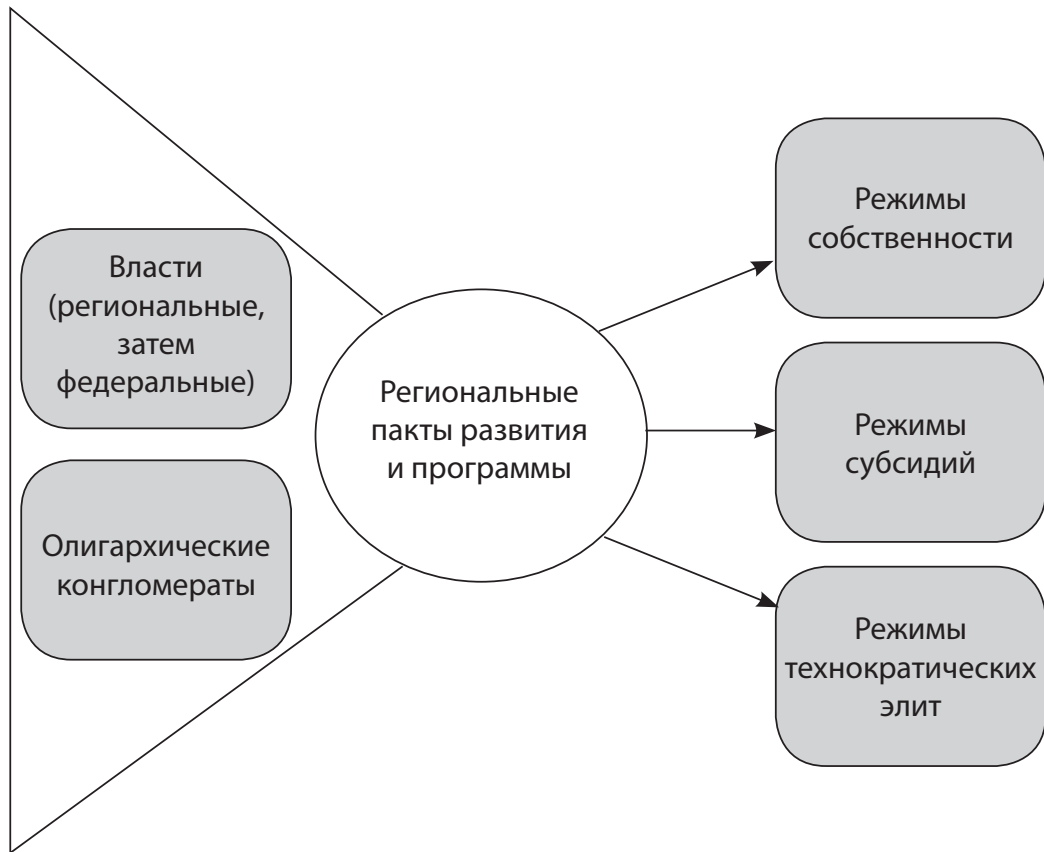


Рис. 1.1. Взгляд на либерализацию российского рынка электроэнергетики с позиций экономической политологии

тическими компаниями³. В следующих главах прослеживается судьба данных пактов на протяжении 1990-х годов, а также первых восьми лет правления Путина. Изначально на региональном, а затем на федеральном уровне характер маркетизации электроэнергетики был обусловлен концессиями, предоставляемыми государством новым российским олигархам, причем правительство шло на уступки не ради узкой цели получения ренты, но чтобы заручиться поддержкой предпринимателей для реализации более широких социальных целей и сценариев развития. На рис. 1.1 показано соотношение между региональными пактами развития и организационными основами электроэнер-

³ Д. Вудрафф впервые описал подобного рода соглашения в середине 1990-х годов.

гетической отрасли. (Первая часть книги подробно рассматривает противоречия вокруг и процесс согласования этих пактов между политическими и экономическими элитами. Эта информация представлена в левой части схемы. Во второй части книги я детально рассматриваю региональные сценарии передачи собственности, субсидирования и рекрутинга управленческого состава электроэнергетических компаний. Эта информация представлена в правой части схемы.)

Цель данной главы — познакомить читателя с программой развития постсоветской России и обсудить ее теоретическую значимость для экономической политологии. В заключительном разделе я объясняю методологические решения, определившие направление настоящего исследования. Чтобы облегчить понимание теоретической дискуссии, содержащейся в данной главе, я привожу здесь в сокращенном виде совокупность либеральных и нелиберальных характеристик процесса маркетизации. Я использую обобщенные термины «режимы собственности» и «режимы субсидирования» для обозначения вариантов институтов, возникших в разных регионах в процессе осуществления реформ.

Наиболее удачно преобразования в электроэнергетической отрасли можно представить с помощью концептуальной схемы, получившей название «триптих». Сценарии и результаты постсоветских трансформаций обобщаются в три широкие группы согласно географическому признаку; они названы по аналогии с тремя надрегиональными территориями, в которых указанные сценарии прослеживаются наиболее отчетливо: Европейская часть России, Сибирь и Дальний Восток⁴. На каждой из этих трех территорий выделяемые мной виды пактов избирательно учитывали потребности олигархов, преследующих те или иные интересы в электроэнергетической отрасли. Вкратце региональные различия в новой российской электроэнергетике сводятся к следующим моментам:

⁴ Идея «триптиха» впервые привлекла мое внимание в беседе с ветераном электроэнергетики. См. интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

В Европейской части России была приватизирована основная часть генерирующих мощностей и были урезаны разнообразные виды субсидий для субъектов отрасли. Такой режим собственности и субсидирования соответствовал интересам энергетического гиганта «Газпром», поскольку позволял данному поставщику энергоносителей контролировать доходы от национальной генерации, которая, в свою очередь, тоже зависела от поставок газа этой компанией. Подобным образом «Газпром» мог компенсировать убытки вследствие обязательств по обеспечению дешевым газом национальных промышленных и электроэнергетических предприятий, когда компания была вынуждена продавать газ ниже себестоимости.

В то же время на территории Сибири, где господствовали промышленные олигархи, которые приобрели электростанции в собственность, механизмы ценообразования позволяли продавать электричество промышленным потребителям по ценам ниже общенациональных. Такое положение дел соответствовало интересам представителей энергоемких отраслей промышленности, в частности алюминиевых компаний, поскольку это фактически позволяло сохранить территорию низких цен, которая обеспечивала малые издержки производства и повышала конкурентоспособность компаний на международном уровне⁵.

На территории Дальнего Востока генерирующие мощности не были приватизированы и сохранялось регулирование тарифов на электроэнергию. Благодаря этому электроэнергетические компании Дальнего Востока были защищены от конкуренции со стороны сибирских производителей дешевой электроэнергии и были сохранены прямые государственные субсидии, от которых эти компании зависят вот уже много лет.

Специфические для каждого региона пакты развития и стратегии объясняют, почему рыночные институты по-разному развивались в регионах России и почему одни потребности

⁵ Обзор истории газового сектора в постсоветскую эпоху представлен, например, в следующих исследованиях: [Gustafson 1999; Stern 2005]. Постсоветская история алюминиевого сектора представлена в [Barnes 2006].

Таблица 1.1. Режимы собственности и субсидирования

Регион	Режимы собственности и субсидирования	Пакты развития
Европейская часть России	Приватизация электро-энергетических предприятий Общее сокращение субсидий	Правительство и «Газпром» (конгломерат добывающего сектора)
Сибирь	Приватизация электро-энергетических предприятий Сохранение промышленных субсидий	Правительство и «Русал» (конгломерат обрабатывающего сектора)
Дальний Восток	Отсутствие приватизации Сохранение субсидий	Правительство и местные электроэнергетические компании

и запросы были удовлетворены, а другие — нет. В табл. 1.1 обобщенно представлены региональные различия в режимах субсидирования и собственности в их связи с региональными пактами развития. Вновь обращаю внимание читателя на то, что концессии олигархам, имеющим интерес в электроэнергетической отрасли, взамен на их вклад в реализацию стратегий регионального развития, по-видимому, противоречат объяснениям поведения частных субъектов с позиций погони за рентой.

Постсоветская программа развития: устойчивые цели и открытые для пересмотра сделки

Как пакты, так и стратегии развития содержательно зависят от долгосрочной программы государства в области развития. Применительно к России мы можем говорить о постсоветской программе развития. Это была слабо координируемая эконо-

мическая программа, которая объединяла федеральные власти и администрации многих регионов. Данная программа состояла из пересекающихся региональных и надрегиональных стратегий развития. Они были сформулированы региональными и федеральными властями, которые применяли разнообразные политические инструменты с целью создания сильных национальных компаний, способных конкурировать на международном уровне и предоставлять рабочие места россиянам. Помимо многих других составляющих, стратегии регионального развития были направлены на модернизацию дряхлеющей электроэнергетической инфраструктуры. Именно в этом выражается их влияние на характер трансформации министерского энергохозяйства в рынок.

Постсоветская программа развития была одновременно динамичной и последовательной. С одной стороны, она имела неизменные цели и отличительные характеристики. Ряд концепций регионального развития, цели и даже конкретные проекты, которые получили поддержку еще в 1990-е годы или ранее, были реализованы при президенте Путине на основе политических сделок правительства с региональными субъектами. С другой стороны, ключевые положения и способы реализации этих сделок вызывали разногласия между различными политическими группировками, а также конфликты между региональными и федеральными властями. Это привело к тому, что политическая повестка дня видоизменялась в ходе ее осуществления. Здесь я останавливаюсь на трех ключевых моментах этой повестки дня, а на оставшихся страницах первой части рассматриваю противоречия вокруг ее целей и региональные варианты ее реализации. Во-первых, несмотря на то что речь идет о программе возглавляемого государством экономического развития, успех постсоветской программы зависел от участия в ней новых *частных* собственников России — олигархов. Во-вторых, постсоветская программа развития была неразрывно связана с проектом государственного строительства. В-третьих, стратегии развития включали планы по модернизации электроэнергетики: в качестве инфраструктурной отрасли и части топливно-энергетического

комплекса она занимала важное место в постсоветских стратегических документах.

Реализация постсоветской программы развития зависела от варианта пакта или сценария сотрудничества между государством и новыми экономическими субъектами России — олигархами и полугосударственными конгломератами. Многие правительства испытывали потребность в содействии частного сектора и зависели от него в решении многочисленных задач. Но ни одна серьезная властная группа федерального уровня не желала возвращения промышленных и электроэнергетических предприятий в государственную собственность, даже несмотря на серьезные политические разногласия по поводу степени и характера участия государства в собственности в новых экономических условиях. В свою очередь, конгломераты также зависели от государства. В первую очередь это касается периода укрепления федеральной власти при президенте Путине, но иметь «крышу» или просто «хорошие отношения» с губернатором региона было не менее важно и в 1990-х годах. При Путине подобные отношения приняли форму открытой политики продвижения «национальных чемпионов». Политические группировки, считавшие государственную поддержку «чемпионов» жизненно важной, оказались влиятельнее либерально ориентированных группировок, стремившихся к сокращению государственного вмешательства в экономику. Компании-лидеры обеспечивались государственными ресурсами для повышения их конкурентоспособности на глобальных рынках, но кроме прочего, они должны были гарантировать сохранение заводов и рабочих мест для жителей городов по всей России, а также выполнять разного рода социальные функции на этих территориях. Социальные функции, которые часто относят к корпоративной социальной ответственности, были крайне разнообразными и в основном зависели от неформальных пактов патерналистского характера между региональными правительствами и предприятиями региона⁶. Хотя

⁶ Проведены интересные исследования того, как эти варианты пактов и программы корпоративной социальной ответственности функционировали на местном уровне и как российские и иностранные компании взаимодействовали с местными властями, см., напр., [Rogers 2012]; Henry L. A., Nysten-

термин «корпоративная социальная ответственность» получил распространение в русском языке лишь в постсоветскую эпоху, соответствующая практика отношений во многом сформировалась еще в советский период. Прибегая к тем или иным формам сотрудничества, власти и предприятия пытались приспособить прежнюю практику к совершенно новым условиям, характеризующимся становлением внутренних рынков и необходимостью международной интеграции.

Еще одной важной составляющей пактов между государством и олигархами было то, что они были основаны на принципиально договорных, а значит, политических отношениях. Эти отношения не были сугубо формальными. Но не были они и свойскими или кумовскими. Прекрасный пример — отношения компаний «Газпром» и «Русал» с правительством. В России много спорили о том, является ли «Газпром» придатком правительства или это обычное предприятие, заинтересованное в получении максимальной прибыли⁷. В 1990-е годы правительство и «Газпром» часто не могли достичь соглашения по поводу объема и стоимости газа для российской промышленности. В первое постсоветское десятилетие правительство увеличило свою долю в этой компании и ввело в совет директоров крупных государственных чиновников. Но даже после того как власть с помощью подобной меры формально расширила контроль над компанией, отношения «Газпрома» и правительства оставались политическими и уста-

Haarala S., Tutaeva S., and Tysiachniouk M. Corporate Social Responsibility and the Oil Industry in the Russian Arctic: Global Norms and Neo-Paternalism (неопубликованная рукопись на этапе рецензирования); Tutaeva S. Transformation of Corporate Social Responsibility in the Forest Sector in the Context of Global Processes: The Case of Forest Certification и другие российские и европейские работы: From Mental Images to Business Practices (Kotka, Finland: Kymenlaakso University of Applied Sciences, 2010). См. также [Thompson 2009; Adachi 2010]. Наконец, Тимоти Фрай также пишет о корпоративной социальной ответственности, хотя его исследование сосредоточено на вопросе о том, действительно ли данные программы спасают запятнанную репутацию олигархов [Frye 2006: 479–504].

⁷ Многие члены администрации Путина хотели, чтобы «Газпром» служил инструментом правительства, например, И. И. Шувалов. См. интервью политика: Russian Investment Review, 2004. Vol. 3. № 3. P. 9.

навливались в процессе политического торга между различными кремлевскими группировками. Ни одна политическая сила не контролировала нефтегазовый гигант настолько, чтобы иметь возможность единолично определять его роль на внутренней и международной арене, и даже Путин не был исключением. Это было немаловажно в контексте электроэнергетических реформ, поскольку постоянно возникали серьезные споры о допустимой степени влияния «Газпрома» на отрасль.

Не только «Газпром» имел подобные открытые для пересмотра политические отношения с государством [Rutland 2010], и не всегда взаимоотношения между какой-либо российской компанией и правительством определялись формой собственности в этой компании — частной или государственной. «Русал» — частная компания, но она отнюдь не является независимой. Мы увидим в третьей главе, что при Путине «лояльным олигархам» во многом приходилось подчиняться желаниям правительства. Правительство имело в распоряжении ряд правовых инструментов⁸, но его средства воздействия также носят внеправовой, непредсказуемый характер, особенно наглядным примером чего послужили жесткие меры государства в отношении олигархической империи М. Б. Ходорковского.

Таким образом, отношения между государством и российскими компаниями в электроэнергетической отрасли тоже определялись открытыми для пересмотра договорными пактами, которые основывались на принципе взаимозависимости. Объекты генерации — жизненно важная инфраструктура: в ней нужда-

⁸ В этом отношении показателен пример, раскрывающий отношения между «Русалом» и правительством: хотя «Русал» имел в собственности и контролировал физические установки Иркутской гидроэлектростанции — турбины, электросети и распределительные устройства, компания только арендовала саму плотину у федеральных властей, поскольку она и относящаяся к ней электростанция не были приватизированы. Поэтому «Русал» рассчитывал, что правительство будет придерживаться договора аренды и периодически пересматривать его условия. Интервью № 53 с сотрудником электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.11.19); также см. интервью с генеральным директором «Иркутскэнерго» В. Колмогоровым в издании «Свет негасимый: энергетике Приангарья 50 лет» (Иркутск: Восточно-Сибирская издательская компания, 2004).

ются частные и государственные игроки, поэтому и те и другие стремились повлиять на реорганизацию генерирующих предприятий и электрических сетей⁹. С точки зрения правительства, электроэнергетика играла существенную роль в постсоветской программе развития. Для частного бизнеса концессионные права пользования этой жизненно важной инфраструктурой обеспечивали конкурентное преимущество на внутреннем и международном рынках. В то же время ни одна из двух сторон не могла диктовать условия сотрудничества. П. Джонс Луонг и Э. Уайнтал обосновывают аналогичную точку зрения в своем исследовании, посвященном процессу создания российских институтов и подчеркивающим роль взаимовыгодных контрактов между правительством и рядом могущественных экономических игроков¹⁰. Однако предлагаемые мной аналитические рамки, в отличие от идей Джонс Луонг и Уайнтал, позволяют уйти от упрощенного понимания поведения олигархов. Детальное эмпирическое изучение пактов между государством и олигархами дает нам понимание того, как данные соглашения обусловили разные пути становления рынков в регионах. Пакты развития предполагали соглашения с конгломератами, преследовавшими различные интересы в отношении электроэнергетической отрасли. В том, что касалось реформ отрасли, энергетические и про-

⁹ См. эпиграф и примеч. 1 к данной главе.

¹⁰ Джонс Луонг и Уайнтал утверждают, что создание налогово-бюджетных институтов в России «представляет собой достигнутое посредством переговоров соглашение между российским правительством и наиболее могущественной группой национальных экономических субъектов — российских нефтяных компаний» [Jones Luong, Weinthal 2004]. Хотя исследование Джонс Луонг и Уайнтал предлагает более обширную информацию о сделках между государством и олигархами, оно основано на широких, упрощенных представлениях о мотивации государства: вариации обусловлены первоочередной необходимостью государства усилить политический контроль. См. также исследования П. Рутлэнда об отношениях государства и бизнеса, напр., [Rutland 2005a], а также более новую работу [Rutland 2012]. Самые последние исследования отношений государства и рынка в России свидетельствуют об относительно большей власти государства, поскольку оно может легко отозвать права собственности. Такое понимание лежит, например, в основе понятия Дж. Истера «концессионный капитализм» [Easter 2013: 51–68].

мышленные конгломераты, а также электроэнергетические компании преследовали разные цели. Следовательно, изучение соглашений в области развития в постсоветский период помогает понять, *каким образом* конгломераты повлияли на формирование новых рынков.

Второй определяющей характеристикой постсоветской программы развития была ее связь с государственным строительством. Госуправление требует известной степени суверенного контроля. В политической динамике постсоветского периода наиболее заметную роль приобрели процессы дезинтеграции, возникшие с крахом советского государства, а также следующие попытки федеральной власти России вновь обеспечить политическую централизацию [Petrov 2005]¹¹. Чтобы осуществить свою концепцию будущего региональной экономики, федеральным и региональным властям приходилось добиваться контроля над ключевыми рычагами государственного управления. Таким образом, постсоветская программа развития в огромной степени определялась борьбой за власть между центром и регионами. Российская, а ранее советская политика характеризовалась периодами ослабления и усиления власти центра над регионами. За десятилетие, которое последовало за периодом децентрализации, начавшееся с реформами М. С. Горбачева и совпавшее с экономическим кризисом середины 1990-х годов, правительству удалось восстановить контроль над каналами власти и бюрократическим аппаратом. История электроэнергетической отрасли убедительно свидетельствует, что одной из целей правительства при усилении центральной власти было восстановление собственной способности регулировать экономику¹². Данная интер-

¹¹ Также см. [Treisman 1999].

¹² Один из ключевых моментов, затрагиваемых при сравнении периодов правления Ельцина и Путина, заключался, в частности, в потере государством контроля над природными ресурсами одним из двух президентов и попытках вернуть его другим. Противостояние в нефтяном секторе подтверждено многочисленными данными, см., напр., [Sakwa 2009]. Данный вопрос часто затрагивается в интервью, например в интервью № 49 с ученым (Иркутск, 2007.11.14).

превращение мотивов государства противоречит представлению о централизации Путина как о стратегии консолидации хищнического государства, стремящегося к контролю ради получения ренты.

С начала позднего советского периода на различных уровнях власти велась борьба за возможность управления экономикой, осуществление регулирования и планирования. Как мы видим, результаты данного соперничества проявляются в том, что в течение ряда лет главная ответственность и полномочия в области планирования рыночных процессов передавались вниз регионам или наверх федеральному центру. Советская модель экономического развития напрямую подразумевала, что Москва разрабатывает планы для регионов, а сформулированные центром планы имели приоритет перед стратегиями развития, выработанными в регионах¹³. Характерной чертой советского планирования было то, что стратегии регионального развития не учитывали специфических нужд регионов, а формировались в соответствии со всесоюзными потребностями и целями. Например, экономическое развитие Сибири осуществлялось на основе концепции Госплана по созданию современного государства социалистического образца. Ни эвакуация промышленных предприятий за Урал во время войны, ни послевоенное строительство гигантских заводов не было предусмотрено стратегиями развития, разработанными специально для сибирской территории. Скорее, это были элементы мозаики, складывающиеся в более широкую программу советской модернизации [Алексеев 1973]. Хотя они подавались в качестве беспрецедентных достижений индустриализации Сибири, благополучие региона не было первоочередной целью этих планов. Данное уточнение не столь умозрительно, если подходить к нему с позиций жителей Сибири, поскольку интенсивная программа индустриализации повлекла огромные социальные и экологические издержки для местного населения. Переселение целых деревень, возведение

¹³ Г. М. Дерлугьян предложил подход к Советскому Союзу как к государству догоняющего развития. См. [Дерлугьян 2010].

плотин на реках, строительство огромных промышленных предприятий, загрязняющих окружающую среду, — все это крайне негативно сказалось на местных жителях, затронутых индустриализацией. С точки зрения Госплана эти издержки были делом второстепенным на фоне поставленной цели индустриализировать целину и извлечь несметные богатства из сибирских недр. Затем в постсоветский период некоторые регионы попытались создавать стратегии развития в качестве компенсации за пренебрежение благополучием региона со стороны советских чиновников.

Перестройка Горбачева давала надежду на упразднение давней традиции централизованного развития. В конце 1980-х годов на смену всесоюзному распределению труда, предписываемому Госпланом, пришла политика расширения региональной автономии: впервые в советской истории регионы участвовали в разработке планов для содействия региональному экономическому развитию. Децентрализация процесса принятия экономических решений началась в рамках борьбы с дефицитом в советской экономике. После 1991 года децентрализация экономической политики быстро стала фактической реальностью: по мере того как тиски советской командной экономики ослабевали, новые структуры командного управления часто не могли противостоять новым центрам власти в регионах. Теперь региональные администрации изобретали стратегии для будущего экономического развития региона в условиях рынка, при этом одни регионы охотно брались за решение данной задачи, а другие активно стремились избежать ответственности¹⁴. Возможности регионов

¹⁴ Некоторые регионы — обычно более независимые — ставили перед собой масштабные цели регионального развития. Интересно заметить, что многие российские ученые в регионах обратились к теориям агломераций и промышленных кластеров в качестве теоретических основ для выработки планов развития регионов. Заметим, что стратегии развития разного уровня применимы к одним и тем же территориям: стратегии одновременно формулируются в виде документов национального уровня (Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, «План Путина»), для крупных метарегионов (Стратегия социально-экономического развития Дальнего

планировать собственное развитие вновь были ограничены при Путине. В отличие от ситуации 1990-х годов, при Путине Министерство экономического развития Российской Федерации, получившее новые расширенные полномочия, курировало процесс формулирования и осуществления стратегий регионального развития — первоначально координируя свои действия с региональными администрациями¹⁵. Увеличение числа федеральных программ регионального развития начиная с 1990-х годов — с 7 в 1996 году до 14 в 1997-м, 23 в 1998-м и нескольких десятков в 2005 году — можно определить как «возрождение интереса к региональным программам в форме документов стратегического планирования»¹⁶.

Третий важный аспект постсоветской программы развития связан с легитимацией государственной власти. Желание власти получить (или вернуть) контроль над региональной экономикой, регулировать или разрабатывать планы экономического развития регионов во многом было связано с тем, что у постсоветских чиновников сохранились советские представления о легитимности. Хотя источники легитимности государственной власти в постсоветской России так же разнообразны, как в любой другой стране, в этот период важную роль играла функциональная легитимность, то есть легитимация государственной власти не на

Востока и Байкальского региона на период до 2025 года) и на уровне областей (Концепция социально-экономического развития Иркутской области на период до 2020 года). Более того, при наличии общенациональной энергетической стратегии каждый из семи федеральных округов имел собственную стратегию развития.

¹⁵ В 2007 году Министерство регионального развития Российской Федерации возглавил Д. Н. Козак. Поскольку Козак был близким соратником Путина, назначение было истолковано как признак важности министерства. Интересная деталь заключается в том, что с 2008 по 2012 год Путин контролировал министерство, находясь на посту премьер-министра.

¹⁶ Granberg A., Pelyasov A. Programs of Regional Development Revisited: Case of the Russian Federation // ERSA Conference Papers. Amsterdam: European Regional Science Association, 2005. URL: <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconf/ersa05/papers/101.pdf> (в настоящий момент ресурс недоступен).

основе института представительства, но как следствие способности власти обеспечивать экономическое процветание¹⁷. Отчасти такая легитимация государственной власти — это воспоминание о советской политической легитимности, основанной на повышении уровня жизни населения. Это также результат болезненных потрясений 1990-х годов. Л. Арон отмечает, что «вместо стремления основать легитимность на универсальных, не зависящих от отдельной личности институтах с собственной спецификой и профессиональными стандартами, режим предпочел поставить все на популярность Путина. В свою очередь, его репутация, по-видимому, строилась на экономическом росте, который наблюдался при его правлении в период с 2000 года по первую половину 2008-го» [Там же]. В. С. Феклюнина и С. Уайт также пришли к выводу, что к 2008 году «притязания на власть российских правящих структур стали преимущественно основываться на функциональной легитимности»¹⁸. Основываясь в своих выводах на результатах опроса общественного мнения и анализе дискурса элиты, эти исследователи продемонстрировали, что правительство Путина пользовалось поддержкой благодаря «явному успеху в преодолении многолетней экономической несостоятельности, когда ВВП и уровень жизни населения снизились вдвое по сравнению с соответствующими показателями в конце советского периода» [Feklyunina, White 2011].

Важно отметить, что такой вид легитимации был основан на вере населения в способность государства регулировать экономические вопросы и формировать планы для общенационального и регионального процветания. Планирование экономического развития в постсоветскую эпоху было призвано продемонстрировать, что правительство работает на благо будущего

¹⁷ С. Хантингтон назвал данный феномен «функциональной легитимностью» [Хантингтон 2003: 62]. На данный феномен ссылается Л. Арон в статье [Aron 2009]. См. также гл. 6, рассматривающую связь между функциональной легитимностью и технократическим правлением.

¹⁸ Феклюнина и Уайт предлагают подробный анализ источников легитимности режима Путина по окончании восьми лет его президентского срока [Feklyunina, White 2011]. См. также [Aron 2009].

процветания страны¹⁹. Инфраструктурные проекты в целом и модернизация электроэнергетики в частности занимали центральное место в планах регионального экономического развития, отчасти потому, что так можно было создать имидж государства, строящего планы светлого будущего. Амбициозные инвестиционные проекты, финансируемые государством, и планы модернизации не только были необходимым материальным условием экономического роста, но и служили своего рода залогом будущего процветания. В годы правления Путина Министерство регионального развития считало наращивание инфраструктуры «важнейшим инструментом влияния на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации»²⁰. Связь между электроснабжением и легитимностью также становилась очевидной в условиях перебоев и кризисов электроснабжения. Неспособность обеспечить надежные поставки электроэнергии вскоре стала политической проблемой для региональных лидеров, а в конечном итоге и для федеральных властей: губернаторы попытались обвинить во всем центр и призвать его взять на себя ответственность. Как мы увидим в следующих главах, такие обстоятельства, как, например, энергетический голод на Дальнем Востоке или катастрофа на Саяно-Шушенской ГЭС, побудили власти на разных уровнях государственного управления незамедлительно приступить к поиску решений для восстановления электроснабжения, дабы избежать восприятия данных кризисных ситуаций населением как проявления слабости государства.

¹⁹ Подобного рода связь с легитимностью явно прослеживалась в концепциях постсоветского развития и выражалась в тенденции изображать государство как «благодетеля», а не как «помощника». Роль государства в жизнеобеспечении иногда упоминается в качестве цели стратегий развития, при этом подчеркивается понимание государства как благодетеля, см., напр.: Ради социальной стабильности // Утро России. 1994. 8 февр. Государство также рассматривается в качестве благодетеля в интервью № 59 с политиком/бывшим руководителем электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.11.30). См. также гл. 2.

²⁰ Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации, 2008 г. Министерство регионального развития РФ. С. 3 (далее — Концепция 2008).

Модернизации электроэнергетической инфраструктуры было отведено важное место в стратегиях развития. С одной стороны, реформы электроэнергетики были лишь составляющей широкой совокупности стратегий по реформированию российской экономики и стимулированию «транзита» от плановой к рыночной модели. Но, с другой стороны, электроэнергетические реформы вкуче с энергетическими стратегиями и модернизацией инфраструктуры также были характерным элементом планирования постсоветской программы развития. Такой акцент на реформах электроэнергетики в этой программе развития обусловлен тем, что мощности, построенные или модернизированные в первые несколько десятилетий после окончания Второй мировой войны, к тому времени изнашивались. Подходил к концу срок эксплуатации многих электростанций и компонентов электрических сетей; впрочем, некоторые регионы были больше затронуты этой проблемой, чем остальные, — в зависимости от их места в иерархии потребностей территорий Советского Союза. И хотя экономический кризис 1990-х годов привел к избытку генерирующих мощностей в системе в целом, неравное распределение потенциала при восстановлении экономики вызвало нехватку мощностей и перегрузку электросетей в Москве, Санкт-Петербурге и в других урбанизированных регионах. Тот факт, что электроэнергетика учитывалась планами по возглавляемой государством модернизации, отражал ее особый статус и исключительное значение в России. Как отметил один эксперт, «инфраструктурные проекты создают перспективы»²¹. Огромное символическое значение электричества как основы будущего экономического роста обуславливает связь между электроэнергетикой, процветанием и легитимностью, и разработка программ для модернизации первого элемента была предпосылкой достижения всего остального. Правительство и власти регионов уделяли внимание инфраструктурным проектам, в частности, модернизации электроэнергетики, потому что

²¹ В приведенной ранее цитате неслучайно использован термин «перспективы»: он подразумевает ожидание будущих возможностей. См.: Сталин греет Красноярск // Красноярский рабочий. 1993. 31 авг.

это были ценные государственные символы, закладывающие основы будущего процветания страны: «Судьба энергокомплекса непосредственно связана с сохранением государственного, политического и экономического суверенитета России»²².

Наконец, преобразования в сфере электроэнергетики имели самое непосредственное отношение к *региональному* развитию. Благодаря советской электроэнергетической системе каждый регион унаследовал собственную вертикально интегрированную монопольную компанию, ставшую в новой России «АО-энерго». Название такой компании состояло из имени региона и окончания «энерго», например, «Мосэнерго», «Иркутскэнерго»²³. В советскую эпоху способ организации электроэнергетической отрасли учитывал потребности регионов: на местах эти компании, они же энергосистемы управлялись через региональные органы Минэнерго, и их материальные активы были ориентированы на обслуживание экономики региона²⁴. В начале постсоветского периода, когда губернаторы регионов планировали интеграцию своих регионов в общенациональный и международный рынки, каждый, естественно, начал с получения контроля над своим «АО-энерго»²⁵.

Экономическая политология о постсоветском периоде и возглавляемое государством развитие в свете конкурирующих концепций

Анализируя открытые для пересмотра пакты и программы, которые определили характер перехода России к рынку, мы можем извлечь теоретическую пользу, поскольку постсоветская

²² Белоусова В. Под флагом борьбы с монополизмом // Утро России. 1997. 14 янв.

²³ Имеются некоторые исключения: «АО-энерго» Приморского края называется «Дальэнерго».

²⁴ Этот факт упоминается в работе [Petrosyan 2004]. Для справки о структуре советской электроэнергетической системы см. [Бриль 1966: 13; Мелентьев 1987: 140].

²⁵ Я подробно остановлюсь на данных планах в гл. 2.

программа развития противоречит нашим представлениям и теориям о государстве и его отношениях с новыми собственниками. То, как на страницах моего исследования представлен российский государственный проект рыночной интеграции, по многим существенным пунктам отличается от концепций управляемого государством развития, предлагаемых другими исследователями: в целом в основе моего подхода лежит понимание государства догоняющего развития и экономического развития как взаимосвязанных социальных конструкторов.

Ограничения концепций «захвата» и «государства-хищника»

Учитывая темп изменений в политической жизни России, неудивительно, что теории, объясняющие природу постсоветского государства, несколько раз пересматривались за последние 15 лет. В начале постсоветского периода под влиянием представлений о советской системе правления Российское государство рассматривалось в качестве «государства-хищника» наподобие Левиафана Т. Гоббса²⁶. Когда президент Ельцин не смог установить контроль над набирающим силу классом могущественных олигархов, эта идея была пересмотрена. На протяжении почти всей второй половины 1990-х годов Российское государство, как полагали, было подчинено интересам этих новых деловых кругов²⁷.

²⁶ Самый крупный исследователь постсоветского периода, подробно изучивший компании и чиновников «в поиске ренты», — Андерс Ослунд: [Ослунд 2011; Åslund 2007]. См. также [Frye, Shleifer 1996]; а также [Shleifer, Vishny 1998].

²⁷ Аргументы для обоснования концепций слабого и «захваченного» государства приводятся в [McFaul, Perlmutter 1994; Hellman 1998; Hellman et al. 2003; Shleifer, Treisman 2000]; а также [Ericson 2001]. В более позднем исследовании Р. Саква привел аргумент с позиций концепции «захвата»: «могущественные элиты заинтересованы в том, чтобы задержать реализацию курса реформ» [Sakwa 2013: 8]. Идея о «захвате» также неоднократно повторялась в СМИ, см., напр.: Bovt G. King of the Hill // Moscow Times. July 31, 2008.

Но что касается правления президента Путина, подходы с позиций «захвата», как правило, преуменьшают способность государства влиять на экономические результаты. Когда государственная власть при Путине укрепилась, исследователи вновь стали рассматривать государство как более сильного по сравнению с экономическими акторами игрока и отмечать его все более авторитарные, нелиберальные черты и тенденцию к доминированию [Fish 2005]²⁸. С момента ренационализации крупнейшей нефтяной компании России «ЮКОС» в 2004 году и вынесения приговора ее владельцу, исследователи, как правило, говорят о коррумпированном и неподотчетном государстве и отмечают, что оно избирательно применяет принцип верховенства закона ради обогащения близких к власти элит, проводя великодержавную политику в международных отношениях²⁹. Хотя данные наблюдения отражают наиболее заметные тенденции, они игнорируют ничуть не меньше фактов, чем они способны объяснить.

Среди аналитических подходов к пониманию постсоветского перехода долгое время главное место занимала концепция, которую С. Колльер и Л. Уэй называли «моделью дефицита»³⁰. В начале 1990-х годов экономическая политология, занимавшаяся постсоветским пространством, находилась под влиянием широко рас-

²⁸ Также [McFaul, Stoner-Weiss 2008]. В связи с возрастающими угрозами для прав собственности со стороны государственных акторов см. также [Gans-Morse 2012].

²⁹ Трактовку Российского государства как «государства-хищника», ничем не ограниченного в своих действиях, можно найти в недавнем исследовании [McFaul, Stoner-Weiss 2008]. Исследование, затрагивающее великодержавные амбиции России: [Goldgeier, McFaul 2005]. До ренационализации «ЮКОСа» в 2004 году выдающиеся эксперты отметили запуск «серьезного процесса ориентированных на рынок реформ» правительством Путина, а также «улучшение российской деловой среды», а налогово-бюджетные реформы при этом признавались образцовыми, см. [Hanson 2003: 365, 375]. Интерес представляет статья А. Яковлева, где прослеживается динамика «захвата» до и после дела «ЮКОСа» [Yakovlev 2006].

³⁰ См. [Collier, Way 2004]. Аналогичный критический анализ содержится в работе [Burawoy, Verdery 1999], а также [Woodruff 1999].

пространенного в то время убеждения, что рынки возникают естественным образом в качестве практического решения проблем, связанных с транзакционными издержками. Поскольку рынки, очевидно, не могли развиваться одинаково успешно во всех постсоветских странах, исследователи попытались количественно измерить степень достигнутого успеха и выявить препятствия на пути реформ³¹. В других исследованиях ученые делали упор на хищническом характере государства и пытались оценить способность чиновников и госслужащих блокировать реформы, в связи с чем изучалось поведение этих субъектов. Когда было установлено, что они имеют лишь ограниченное влияние на политику, исследователи стали объяснять несостоятельность реформ тем обстоятельством, что государство было подчинено интересам могущественных деловых кругов. С точки зрения данной парадигмы экономическое развитие понимается в узком смысле — лишь как осуществление либеральных реформ. Это парадигма говорит, что политические споры вокруг либеральных реформ были улажены с помощью концессий, которые сторонники либерализации предложили противникам реформ, чтобы «купить» их поддержку «с помощью сочетания экспроприации и привлечения заинтересованных сторон» [Shleifer, Treisman 2000: 18]. Когда могущественные элиты подчиняют своим интересам экономические и политические реформы, им нетрудно остановить ход реформ. Под концессиями обычно понимается рента или возможности получения ренты. Влияние бизнеса на исход государственных реформ почти всегда воспринимается в качестве препятствия на пути к созданию рынков, а рента, как считают исследователи, «неизбежно порождает искажения» [Ibid.: 19]. Пожалуй, самое авторитетное объяснение влияния экономических акторов на

³¹ Исследования, содержащие измерения степени достигнутого прогресса, зачастую основывались на балльных оценках переходного процесса, которые публиковал Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Эти межстрановые статистические данные в ежегодных отчетах представляют собой удобный сравнительный инструмент, помогающий сделать вывод о том, как далеко продвинулась страна в процессе перехода от плановой к рыночной экономике.

исход реформ — это концепция о «политике частичных реформ», сформулированная Дж. Хеллманом [Hellmann 1998]. В работе «Победители получают все» (*Winners Take All*) Хеллманн утверждает, что сговор между коррумпированными чиновниками и могущественными олигархами привел к неудачным или частичным реформам. Он продемонстрировал, что победители первых этапов перехода, которые представляли собой разнородную группу, включавшую «менеджеров предприятий, местных чиновников и мафиози», получили выгоду, когда экономика достигла «равновесия вследствие частичных реформ», и помешали осуществлению структурных преобразований, которые приблизили бы Россию к рыночной экономике [Ibid.: 102]. В основе данной теории лежит пересмотренная им более ранняя концепция «грабящей руки» авторитарного государства, которая мешала предпринимателям реализовать потенциал³². Хотя после экономического кризиса 1998 года аналитические подходы с позиций «захвата» адаптировались к изменившемуся политическому и экономическому ландшафту, концепция «подчинения государства» интересам всемогущих деловых кругов по-прежнему предлагает основные теоретические рамки изучения взаимоотношений государства и бизнеса в России³³.

Прогнозы относительно траектории и результатов рыночных реформ, основанные на концепции «государства-хищника» и «захвата», определяют логику исследований постсоветского перехода. Что касается электроэнергетики, положения данных концепций не объясняют исторических трансформаций отрасли.

³² Метафора «грабящей руки» Российского государства представлена в работе [Frye, Shleifer 1996], а также в работе [Ослунд 2011].

³³ Отношения между государством и олигархами претерпели изменения, когда федеральное правительство укрепило власть и сумело подчинить олигархов. Всемогущие деловые круги, которые, как предполагалось, подчинили своим интересам процесс реформ, сейчас являются лицами из ближайшего окружения Путина и выполняют двоякую функцию как руководители находящихся в государственной собственности и квазигосударственных предприятий, а также как кремлевские инсайдеры. Данные тенденции подробно обсуждаются в гл. 2.

Согласно концепции «государства-хищника», реформам должны были помешать действующие государственные акторы, следовательно, должна была сохраниться монополия РАО «ЕЭС России»: она служила бы каналом для трудоустройства в государственном секторе и создавала бы возможности получения ренты. Но произошли события, принципиально несовместимые с концепцией «государства-хищника», в первую очередь реформы, которые действительно были реализованы в течение ряда лет, такие как: разукрупнение вертикально интегрированных монополий, ликвидация РАО «ЕЭС России», весьма масштабные сокращения во всей отрасли, замена профессионалов-энергетиков, занимавших руководящие должности, новыми менеджерами, возглавившими созданные компании, образование оптового рынка электроэнергии и мощности (процессы, которые будут подробно описаны в оставшейся части книги).

На первый взгляд кажется, что подход с позиций «захвата» обладает бóльшей объяснительной силой. Российские олигархи действительно захватили наиболее ценные активы электроэнергетической отрасли. А аргумент о том, что либеральные реформаторы предоставили противникам реформ искажающие рынок концессии, кажется правдоподобным. Мои выводы также, по-видимому, согласуются с предположением, что акторы исходили из собственных интересов. Например, нет сомнений в том, что в интересах «Газпрома» было получение контроля над прибыльной московской энергокомпанией. Недостаток концепций «захвата», «поиска ренты» и объяснений, основанных на интересах игроков, заключается в том, что они предлагают лишь крайне негибкие аналитические инструменты для понимания процесса либеральных реформ, инструменты, которые неспособны объяснить важнейшие составляющие траектории и результаты маркетизации и которые совершенно не годятся для объяснения сложных моделей рынка с либеральными и нелиберальными чертами, возникшими в России и в других странах. В конечном итоге эти объяснения неубедительны, потому что плохо объясняют, *чего* конгломераты стремились достичь в различных сферах, где проводились реформы, или *как* такое лоббирование в дей-

ствительности влияло на институты, сформированные в процессе реформ.

Первое ограничение подходов с позиций «захвата» состоит в том, что они определяют поведение акторов сквозь призму набора крайне упрощенных, лишенных контекста понятий государственных и частных интересов, которые якобы определяют взаимоотношения этих акторов³⁴. Такие упрощенные представления, основанные на интересах концепции взаимодействия государства и бизнеса, полезны при создании модели, объясняющей каузальные факторы в различных пространственно-временных рамках. В исследованиях маркетинга и экономизации предположение о наличии унифицированного феномена личной заинтересованности выглядит менее убедительным. В частности, лишенные контекста модели личной заинтересованности не способны объяснить, почему акторы имели различные позиции и по-разному влияли на реформы в регионах России. Или как можно согласовать подход с позиций «захвата» и тот факт, что «Газпром», крупнейшая и, несомненно, самая могущественная компания России, поддержала реформы, в то время как «Русал», мощный олигархический конгломерат, эти реформы не поддержал? Или как данная концепция может пролить свет на причины сохранения субсидий на Дальнем Востоке и постепенного отказа от них в Европейской части России? Если мы стремимся к интерпретации сложных траекторий и результатов реформ, нам необходимо объяснение того, как конкретное лицо, участвовавшее в «захвате», формировало курс реформ и в чем заключалась его личная заинтересованность в конкретной отрасли, подлежащей реформированию. Но чтобы осмыслить этот факт, нам необходимо понять характер связей конгломерата с электроэнергетической отраслью («Газпром», например, выбирал для покупки газовые электростанции), географию промышленности российских регионов (алюминиевые заводы «Русала» были построены близ

³⁴ В основе многих исследований постсоветского периода с позиций экономической политологии лежат положения институционализма рационального выбора: именно с этих позиций выполнена, например, работа [Sim 2008: 9].

важных плотин ГЭС), стратегии развития конкретного региона (например, интеграция Дальнего Востока и Восточной Азии зависит от энергетического сотрудничества). В целом желание понять, как различные интересы влияли на характер реформ, заставляет нас связать интересы с материально-техническими и идеационными факторами.

И наконец, подходы с позиций «захвата» основаны на других понятиях, которые плохо подходят для объяснения маркетизации и экономизации. Исследования, даже если они не содержат явных предписаний, часто в конечном итоге оценивают или измеряют степень отставания России от идеально-типологических институтов³⁵. Кроме того, сама идея искажения рыночных механизмов предполагает наличие идеализированного, эффективно функционирующего рынка, лишённого подобных недостатков. Подходы с позиций «захвата» также, как правило, подчеркивают лишь одну сторону пактов между государством и олигархами — искажающие рынок концессии. В результате подобного акцента на искажениях и сбоях эти исследования систематически недооценивают степень сформированности рыночных механизмов. Наиболее распространённое мнение об экономических реформах в России заключается в том, что они зашли в тупик и возникший в результате рыночный порядок имел незавершённый характер. Принято рассматривать российские рыночные институты, а вместе с ними и политические, как недостаточно развитые или отстающие в развитии³⁶. Концепция Хеллманна, например, делает упор на отсутствие прогресса в реформах на протяжении 1990-х годов, и поэтому она не способна объяснить крайне важные структурные изменения, которые все же произошли. В более позднем исследовании было высказано суждение о том, что

³⁵ См., напр., работы [Weingast, De Figueiredo 2001; Weingast, De Figueiredo 2010; Zhuravskaya, Guriev 2010; Frye 2010; Hellman et al. 2003; Åslund 2007; Frye, Shleifer 1996].

³⁶ Эта точка зрения наиболее конкретно сформулирована в работе [Zhuravskaya, Guriev 2010], а также в работах, ссылки на которые представлены в предыдущем примечании.

«Россия оказалась невосприимчивой к реформам» [Robinson 2013: 6]. Данное суждение представляет в искаженном свете и упускает из виду огромные реорганизационные усилия в российской экономике на протяжении двух десятилетий, минувших после распада Советского Союза.

В работе «Без карты: политическая тактика и экономические реформы в России» (*Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*) авторы предлагают более совершенный вариант теории «захвата» и утверждают, что одни рыночные реформы потерпели неудачу, а другие были успешными. Они утверждают, что изменения произошли в тот момент, когда реформаторы «точно оценили» свои возможности и ограничения, создали «коалицию в поддержку реформ», которая оказалась сильнее «коалиции за сохранение статус-кво», благодаря чему им удалось провести нужную политику, «используя одни группировки для противодействия другим» [Shleifer, Treisman 2000: 18]. Теория Шлейфера и Трейсмана изображает либеральные реформы как политические меры, а не как институциональное строительство или конструирование рынка. Отчасти вследствие такой интерпретации они уделили чрезмерное внимание умелому лавированию реформаторов, но недооценили сложный характер структурных изменений и различия в результатах реформ³⁷.

Еще одна проблема этого подхода заключается в том, что многие различия, которые концепции «государства-хищника» и «захвата» проводят между частными и государственными акторами, «победителями и побежденными», «реформаторами» и «захватчиками», не отражают суть постсоветских реалий. «Газпром» был победителем на раннем этапе приватизации — мощным «захватчиком» в терминах теории Хеллманна — и одновременно государственной компанией, вынужденной субсидировать российскую промышленность. «Русал» — частная компания, но его взаимодействие с другими компаниями, а также региональными и федеральными властями не было чисто

³⁷ См. исследование [Hanson 2003] и подробный обзор ряда работ, содержащих оценку реформ в начале 2000-х годов.

формальным, определяемым исключительно правовыми нормами. Когда мы ставим задачу объяснить условия правительственных сделок с «Газпромом», «Русалом» и игроками электроэнергетической отрасли, мы сталкиваемся с необходимостью выявить содержание так называемых преддоговорных обстоятельств: кто ведет переговоры и что определяет отношение сторон друг к другу? [Lie 1997]. Пытаясь ответить на эти вопросы, мы не можем не рассмотреть ряд концепций, объясняющих процесс создания энергетической системы в советский период и различные роли, которые те или иные акторы играли в процессе ее трансформации.

Ключевой мотив настоящего исследования заключается в том, что установка на такие аналитические категории, как «корыстные акторы» или «высококонкурентные рынки», ограничивает наше понимание истоков и динамики изменений новых рыночных институтов. Как отмечалось во введении, в этой книге я ни в коем случае не отрицаю, что коррупция и хищнические устремления были крайне распространенным, даже повсеместным явлением в постсоветской России. Акцентируя внимание на внедрении долгосрочных стратегий развития, я не закрываю глаза на слабые места политики Путина. Моя цель — не доказать несостоятельность теорий «захвата», а прояснить аспекты рыночных реформ, которые часто не учитываются этими теориями. Концепции «захвата» и упор на стратегиях долгосрочного развития, который отличает мое исследование, не обязательно исключают друг друга, однако использование этих двух оптик влечет за собой разбор существенных теоретических различий в восприятии отношений между государством и рынком. Наконец, несмотря на критический подход к аргументам теорий «захвата», мое исследование также подтверждает основное положение экономической политологии постсоветского периода: новые российские олигархические конгломераты действительно играют важную роль в объяснении траектории развития постсоветской России. Руководители советских предприятий, ставшие собственниками; молодые представители номенклатуры, ставшие олигархами; государственные промышленные комплек-

сы, ставшие глобальными конгломератами, — все эти акторы оказали большее влияние, чем партии, общественные движения и профсоюзы³⁸.

Преодоление ограничений концепций «захвата»: стратегии развития как идеологические средства легитимации

Подходы с позиций «захвата» и «государства-хищника» предлагают рационалистические объяснения постсоветской политики, но игнорируют идеационные аспекты. Понятие «политика» подразумевает борьбу между различными заинтересованными сторонами. Если не считать некоторых важных исключений, в аналитических работах, посвященных постсоветской политической и экономической жизни, преобладает концептуализация с рационалистических позиций. Кроме того, российский капитализм часто рассматривается в постидеологической плоскости, как некое подобие капитализма Дикого Запада, при котором «идеи» не имеют значения, а всё определяют прагматические интересы³⁹. Однако центральное значение постсоветской программы развития в процессе маркетизации электроэнергетики не только свидетельствует о важности идеационных и дискурсивных аспектов этого процесса, но и открывает возможности для теоретического осмысления взаимосвязи идей и интересов.

³⁸ Относительное влияние профсоюзов в постсоциалистическом контексте продемонстрировано в работе [Sil, Chen 2006]. Еще два исследования, посвященные политическим движущим силам процесса приватизации предприятий публичного хозяйства: [Murillo 2009] и [Post 2009].

³⁹ Цитируя Д. Тренина, в России сегодняшнего дня «идеи... не имеют почти никакого значения: бал правят прагматические соображения. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в основе мировоззрения российской элиты лежат финансовые интересы. <...> ...ценности отходят на второй и третий план» [Тренин 2009]. Наиболее последовательные и заметные исследования, отступающие от доминирующей в постсоветской экономической политологии рационалистической парадигмы, были проведены Ё. Эррерой, Р. Абделалом и Р. Силом.

Стратегии развития служат для легитимации интересов, создавая убедительные идеологические сюжеты и представления о будущем процветании. Г. Трамбулл наглядно демонстрирует востребованность легитимизирующих идеологических сюжетов в своей работе «Численное превосходство: политическое влияние слабых групп интересов» (*Strength in Numbers: The Political Power of Weak Interests*) и дает критическую оценку теориям, упор в которых делается на интересы и их влияние на экономическую политику. Г. Трамбулл отвергает положение М. Олсона о том, что группы интересов, действующие коллективно, по сути, сильнее, чем разрозненные заинтересованные группы. Он высказывает предположение, что воспринимаемая легитимность и участие в «коалициях легитимации» более важны для принятия решения о том, кто будет определять политику. Трамбулл утверждает, что отрасли успешно влияют на политические решения только тогда, когда они согласуют свою повестку с широким рядом разрозненных интересов, предлагая легитимизирующие нарративы [Trumbull 2012: 26]. Постсоветские стратегии развития предлагают своего рода легитимизирующий сюжет: они ставят влияние олигархических кругов на результаты реформ и, как следствие, расположение властей по отношению к олигархам в зависимость от участия последних в реализации более широких социальных целей. В электроэнергетической отрасли эти нарративы были ограничены отдельным регионом, а траектории реформ были разработаны с учетом конкретного географического контекста⁴⁰.

Такое понимание стратегий развития не только позволяет выйти за пределы дихотомии интересов и идей, которая является общим местом в большинстве работ по экономической политологии, но и способствует реализации ведущей цели конструктивистской экономической политологии⁴¹. Выступая в качестве

⁴⁰ Избирательное и стратегически обусловленное применение репертуара резонансных идей лежит в основе идеи «стратегического конструктивизма» Н. Жабко [Jabko 2006].

⁴¹ Есть и другие исследования, содержащие критический анализ дихотомии идей и интересов: см. работу [Abrami, Woodruff 2004]. Значимость идейной составляющей стратегий развития рассматривается в работе [Sikkink 1991].

альтернативы объяснениям с позиций материализма и рационализма, идеационные исследования, как правило, аргументируют положение о том, что идеи имеют более важное значение, чем широкий ряд экономических и материальных факторов [Appel 2000]⁴². Например, Х. Эппел, объясняя различные результаты приватизации в России и Чешской Республике, подчеркивает, что важнейшей переменной, объясняющей эти различия, была идеология, а не рациональные интересы [Ibid.]. Хотя я подчеркиваю, что региональные стратегии развития были конструктами и относились к идеационному уровню, я вовсе не утверждаю, что идеи взяли верх над интересами и что, следуя идеологии развития, акторы действовали в ущерб собственным интересам. Интересы были исключительно важны, поскольку они определяли результаты реформ. Например, нет сомнений в том, что «Газпром» был заинтересован в получении привлекательных энергетических активов в Европейской части России. Однако ни интересы, ни идеи сами по себе не объясняют конкретных моделей маркетинга электроэнергетической отрасли. К этому вопросу мы вернемся в третьей главе.

Исследования с позиций конструктивизма в попытке продемонстрировать каузальный характер культурных аспектов часто стремятся придать им неизменный характер, рассматривая идеационные факторы как относительно устойчивый набор идей, часто как совокупность общих норм и идеологических установок, предшествующих нашей интерпретации. Р. Абделал в работе «Национальные цели в мировой экономике» (*National Purpose in the World Economy*) объясняет страновые различия в сфере внешней экономической политики сквозь призму относительно устойчивых национальных идентичностей. Хотя он подчеркивает, что национальные проекты всегда осуществляются в условиях конкуренции, его больше всего интересуют соглашения, достигаемые в обществе — «результаты» общественных дискуссий

⁴² В следующих публикациях авторы в той или иной степени отходят от материальных факторов, см. [Abdelal et al. 2010] и [Herrera 2005]. Также см. [Abdelal 2001].

[Abdelal 2001]⁴³. В качестве идеологической переменной, выделяемой Эппел, здесь выступает всеобщее неприятие коммунизма в обществе. Подобно Абделалу и Эппел, я пришла к выводу о важности идеационных параметров. Как и Ё. Эррера, я поняла, что региональные сценарии реализации программ развития принципиально зависели от ранее сформированных представлений о роли региона в национальной и международной экономике [Herrera 2005]. В то же время действительные, конкретные решения о том, кто должен стать новым владельцем электроэнергетического предприятия, о темпах роста тарифов, как и множество прочих решений, были результатом компромиссов, а вовсе не консенсуса, достигнутого раз и навсегда. Следовательно, не идеология или догма определили исход реформ, а контекстно обусловленные соглашения — сделки между различными акторами. Постсоветская программа развития не была целостным комплексом норм: это оспариваемая и динамичная идеационная структура. В результате такого понимания становится непросто продемонстрировать ее релевантность. И хотя я указываю на некоторые устойчивые характеристики этой программы, например, ее ориентированность на сохранение производства, стратегии достижения этой цели вызвали противоречия и зависели от конкретного региона. Другими словами, «Постсоветская энергетика» демонстрирует важность открытых для пересмотра и размытых идеационных структур в качестве объяснения сложных рыночных механизмов⁴⁴.

В противовес господствующим в экономической политологии подходам, делающим упор на интересы, мое исследование опирается на методы и онтологические положения экономической

⁴³ Лишь в некоторых исследовательских проектах, выполненных с позиций конструктивизма, нормы рассматриваются как конструкты в развитии. См. [Jabko 2006; Weaver 2010: 47].

⁴⁴ С точки зрения понимания способа функционирования идеационных структур моя работа ближе всего к исследованию С. Колльера, в которой неоллиберализм рассматривается не как идеологическая антитеза советскому модернизму, а как рефлексивно-критический анализ советской модели социалистического государства [Collier 2011].

социологии⁴⁵. Социологические исследования экономической политологии, изучающей постсоветский период, прослеживают возникновение рыночных институтов в конкретном историческом, политическом и социальном контексте. Эти исследования изучают сложные процессы изменений основных рыночных институтов и проводят мысль о том, что политическая логика либеральных реформ тесно связана с конкретными историческими условиями. Кроме того, эти исследования в той или иной степени подчеркивают заинтересованность российских властей в развитии как общую тенденцию постсоветского периода [Woodruff 1999; Herrera 2005; Barnes 2006; Johnson 2000; Allina-Pisano 2008]. Э. Барнс в своей книге «Собственность в России: борьба за фабрики, землю и власть» (*Owning Russia: The Struggle over Factories, Farms, and Power*) продемонстрировал, что мотивы участников раздела собственности в России имели исключительно политический характер, и, следовательно, их невозможно объяснить с помощью теорий «погони за рентой» и «захвата». Исследование Н. Томпсона об экономическом развитии и модернизации Чукотского автономного округа [Thompson 2009] и работа Дж. Аллина-Писано о земельной приватизации [Allina-Pisano 2008] подчеркивают заинтересованность властей в экономическом развитии⁴⁶. Исследование Д. Вудраффа [Woodruff 1999], посвященное российской бартерной экономике, объясняет появление устойчивой бартерной системы главным образом стремлением региональных лидеров к развитию региона. Усилия губернаторов, направленные на сохранение предприятий, были

⁴⁵ Работа [Smelser, Swedberg 2005] содержит обзор различных подходов к экономической социологии. См. также [Çalışkan, Callon 2009, 2010].

⁴⁶ Аллина-Писано в своей книге «Постсоветская потемкинская деревня» (*Post-Soviet Potemkin Village*) продемонстрировала, как различные сценарии развития сельской местности обусловили конфликт между федеральными разработчиками политики и местными чиновниками, которые не желали осуществлять либеральные реформы. А Томпсон в своем исследовании «Поселенцы на окраине: идентичность и модернизация на российском арктическом рубеже» (*Settlers on the Edge: Identity and Modernization on Russia's Arctic Frontier*) проследил анализ преобразований Чукотского автономного округа под влиянием ряда проектов модернизации.

ключевой составляющей изученных Вудраффом отношений между государством и бизнесом в 1990-х годах: «С точки зрения местных властей, закрытие хотя бы одного завода, где работало несколько тысяч человек, было неприемлемо и воспринималось как катастрофа» [Ibid.: 115, 130]⁴⁷. Руководители регионов одобряли использование бартера и натуральных форм обмена, чтобы предотвратить закрытие предприятий.

Мое исследование развивает интеллектуальную традицию Вудраффа и Колльера, которая рассматривает рынки в качестве социальных по своей сути конструкторов. Я применяю методологию, которую использовали исследователи Барнс, Томпсон, Аллина-Писано, Вудрафф и Колльер и которая предполагает скрупулезный сбор эмпирических фактов, касающихся формирования рыночных механизмов и институтов. «Постсоветская энергетика» опирается на многие конкретные выводы этих ученых и согласуется с ними. В следующих главах мы более подробно останавливаемся на подобных совпадениях. Ведущие исследования в рамках экономической социологии, которые изучали ситуацию в других странах, находят в электроэнергетической отрасли удобный объект исследования, позволяющий продемонстрировать формирование экономики в процессе взаимодействия политических, социальных и технологических факторов [Hughes T. 1983; Granovetter, McGuire 1998]. Мое исследование российской электроэнергетической отрасли также следует в русле данной традиции: это попытка на примере электроэнергетики продемонстрировать роль рыночных, политических и материальных факторов в постсоветском транзите Российского государства. Но эта книга также нацелена на продвижение социологической традиции в экономической политологии: делая конкретный упор на социологическое понимание рынков как социальных конструкторов, моя работа предлагает инновационный подход к возглавляемому государством развитию, на котором мы остановимся в следующем разделе.

⁴⁷ Вудрафф особо указывает на использование губернаторами бартерной системы и практики погашения налоговых задолженностей в той или иной натуральной форме [Woodruff 1999: 135].

Возглавляемое государством развитие как открытый для пересмотра, конкурентный и контекстно обусловленный проект

Постсоветские стратегии развития были направлены на повышение конкурентоспособности отечественной продукции в конкретный период времени и в заданном географическом пространстве. Как в случае с управляемой государством индустриализацией в восточноазиатских и латиноамериканских странах, принцип государственного вмешательства оказался более популярным, чем идеи свободного рынка, что определило характер будущих пактов между государством и участниками рынка. Данные характеристики ставят постсоветскую программу развития в один ряд с другими проектами возглавляемого государством развития. Но имеется немало существенных различий. Чем нам может быть полезно обращение к совпадениям и различиям? Что постсоветская теория и практика развития может сообщить нам об управляемых государством проектах развития как таковых?⁴⁸

Существует ряд важных различий между российским контекстом и ситуацией в восточноазиатских странах, которые дали импульс теориям государства догоняющего развития. Постсоветские стратегии развития разрабатывались в контексте крупномасштабной деиндустриализации, а не в рамках индустриализации сельской экономики. Постсоветские стратегии не могли не учитывать сохранившиеся с советских времен модели индустриализации, сформировавшиеся под влиянием взглядов советского государства на социалистический модернизм⁴⁹. Кроме того, советское государство не имело практически никакого опыта регулирования поведения частных акторов, а постсоветские рыноч-

⁴⁸ Мое исследование учитывает важнейшие аспекты проблематики государства догоняющего развития, такие как восприятие экономического развития в качестве исторически «встроенного» проекта. См. [Johnson 1982; Evans 1995; Wade 1990; Amsden 2001; Kohli 2004].

⁴⁹ Знаковым исследованием, посвященным позднему модернизму советского образца, является работа [Kotkin 1995]. См. также [Collier 2011].

ные институты формировались в течение исключительно бурного периода, когда в результате краха Советского Союза был уничтожен существовавший экономический порядок и одновременно с этим наступил кризис государственного суверенитета. Этот продлившийся около двадцати лет период, к изучению которого мы обратимся далее, вначале характеризовался острым экономическим кризисом и фрагментацией суверенной власти, а затем — попытками усилить государственную власть на фоне роста цен на нефть. Итак, отчасти по причине такой нестабильности, для упомянутого ранее периода были свойственны исключительно изменчивые условия. Иными словами, в течение последних 15 лет институциональные основы политики и рынков подвергались резким изменениям⁵⁰.

Изменчивость условий и институциональные преобразования противоречат выводам современных исследований государства догоняющего развития. Сделанный авторами упор на преемственность, а не на изменения, объясняется их первоочередной целью оценить усилия по продвижению экономического роста и развития со стороны государств и чиновничьих структур, занимающихся планированием. Данные исследования направлены на выявление таких форм вмешательства государства в экономику, которые помогли странам вырваться вперед, и отмежевать их от подходов, которые привели к созданию громоздких бюрократических аппаратов, неспособных к обеспечению экономического роста. Исследователи относят происхождение институциональных основ к прошлой эпохе и исходят из предпосылки их относительной устойчивости на протяжении времени. Чтобы объяснить различные результаты осуществления программ развития под управлением государства, А. Кохли в своем исследовании государства догоняющего развития подробно рассматривает страновые институциональные различия: государственные структуры, дееспособность государства и формы бюрократической организации [Kohli 2004]. В книге «Постсоветская энергетика», напротив, основополагающие аспекты рыночных

⁵⁰ На это также указывают Барнс и Маркус [Barnes 2006; Markus 2007].

институтов рассматриваются не сквозь призму априори заданных национальных особенностей, но как результат разворачивающейся политической борьбы за право определять архитектуру рынка. Нарратив, представленный здесь, учитывает исходные условия маркетинга электроэнергетической отрасли и заостряет внимание на политических последствиях рыночных реформ. Вклад, который мое исследование вносит в дискуссию о возглавляемом государством развитии в мировой практике, заключается в анализе отношений между рыночными реформами и политической властью, понимаемых с позиций сопряженных процессов, оказывающих взаимное влияние. Кроме того, что рыночные институты определяются конкретными политическими структурами, политическое и социальное положение игроков задается создаваемыми ими рынками (либо укрепляется, либо расшатывается).

Рассмотрение возглавляемого государством развития как конкурентного проекта — не просто методологическое предпочтение. Оно подразумевает особое внимание к политическим и социальным процессам, в условиях которых вырабатываются и реализуются проекты развития, и это подразумевает эмпирические и теоретические следствия для нашего понимания экономического развития⁵¹.

На эмпирическом уровне такой ракурс позволяет считать, что проекты развития осуществляются в конкурентной среде, и рассматривать преобразования в политической сфере как неотъемлемую часть экономических реформ. Как правило, в рамках экономической политологии рассматривается воздействие властных структур на состояние рынка и обращается

⁵¹ В дискуссиях о преобразованиях институциональных основ рынков преимущественно используются примеры развитых рынков. Данные споры строятся вокруг вопроса, что лежит в основе становления или сдерживания институциональных изменений: субъектность или ранее сформированные структуры. В этом контексте следующие исследования имеют ключевое значение, см. [Thelen 2004; Pierson 2004]. В более поздней коллективной монографии [Berk et al. 2013] авторы подходят с прагматических позиций к данной дискуссии и особо отмечают ценность исследований, учитывающих взаимную обусловленность структуры и субъектности.

гораздо меньше внимания на процесс, в результате которого конкретные рыночные механизмы, в свою очередь, расширяют возможности одних участников рынка в ущерб другим⁵². Изучая политические решения, касающиеся собственности, субсидий и формирования управленческого состава предприятий электроэнергетической отрасли, я пришла к выводу, что политические баталии вокруг рыночных реформ не сводились к борьбе за ресурсы или исключительно за ресурсы: их целью также было получение возможности формировать рынки и влиять на политические результаты реформ. Оппоненты либеральных реформ действовали не только исходя из краткосрочных интересов, связанных с получением ренты, или из опасения утратить доступ к ресурсам. На карту были поставлены способность влиять на условия интеграции региона в национальный и международный рынки и в конечном итоге контроль над процессом становления рыночных механизмов. Губернаторы и другие группы, выступавшие против либеральных реформ, не желали ослаблять контроль в сфере электроэнергетики не потому, что боялись потерять ресурсы, — в действительности всего несколько компаний обеспечивали поступление средств в региональные бюджеты в 1990-е годы. Противники реформ опасались, что потеряют эффективное средство влияния на региональную экономику и это подорвет их авторитет как руководителей. Согласно такой логике, Путин консолидировал федеральную власть не только с целью нейтрализации политических оппонентов и получения доступа к ресурсам, но для более широкой цели приобретения возможностей и полномочий для управления экономической деятельностью и ее регулирования из

⁵² В этих исследованиях моделируются политические условия для оценки того, как реформы способствуют перераспределению ресурсов, и затем рассматривается вопрос, имеют ли избиратели, которые получают выгоду от реформ, достаточный потенциал совместных действий, а, с другой стороны, могут ли реформы быть заблокированы избирателями, которые в результате проигрывают (например, когда речь идет о монопольной ренте или зарплатах бюджетников). См., напр., [Haggard 1995; Przeworski 1991] и специальные упомянутые ранее исследования, посвященные конкретно России.

центра. Действительно, с осуществлением реформ произошли изменения в политической обстановке. Во время процесса маркетизации образовались новые зоны с отдельной системой управления: региональное (областное) регулирование фактически было заменено регулированием на уровне новых надрегиональных территорий, где возникшие политические элиты определяли региональное будущее. Как и многие другие аспекты маркетизации, границы этих территорий с собственной системой администрирования определялись контекстно обусловленными политическими конфликтами.

Научная литература, изучающая возглавляемое государством развитие, как правило, опирается на статистические страновые модели. Другими словами, экономические преобразования в стране будут зависеть от того, каким образом они встроены в политическую и социальную систему. Работа Эванса по встраиваемой автономии позволяет сделать вывод о важности отношений между лицами, отвечающими за процесс планирования в государстве, и предприятиями [Evans 1995]. В исследованиях, посвященных Восточной Азии, подчеркивается обоюдный характер взаимодействия государства и бизнеса [Doner et al. 2005; Amsden 2001; Wade 2010]. Сделки в российской электроэнергетической отрасли были встроены в региональные социальные и политические отношения, а те в значительной степени строились на взаимных уступках, что подтверждает правоту приведенных ранее положений. К тому же в свете приведенных в этой книге эмпирических данных следует особо обращать внимание на тот факт, что уступки с обеих сторон были обусловлены политической конкуренцией и что по мере осуществления реформ и появления новых акторов менялась эта конкурентная обстановка. Эванс не исключает возможности пересмотра условий сделок с течением времени, поскольку, как он отмечает, новые акторы и социальные группы могут получить расширенные возможности в результате осуществления избранной стратегии развития [Evans 1995: 227]. Однако данный процесс и его способность формировать стратегии развития, по сути, остается за рамками моего исследования. Центральные главы «Постсоветской энер-

гетики» прослеживают эволюцию трех основополагающих институтов рынка, а именно: сценарии раздела собственности, режимы тарифов и субсидирования, способ рекрутинга управленческого состава, в ней также затронуты сдвиги в политической обстановке, постепенно происходившие в результате осуществления рыночных реформ. В результате передачи предприятий в частную собственность в процессе приватизации возникли холдинговые компании, не привязанные к конкретной территории: смягчение тарифных ограничений способствовало созданию новых регулятивных институтов; по мере реструктуризации корпораций их возглавили новые руководители, не связанные со старыми элитами, и это все в значительной мере предопределило политическую динамику, которая и впредь будет определять положение дел в данном секторе экономики.

В самом широком смысле мое исследование выдвигает положение об открытости рыночных институтов к преобразованиям в процессе контекстно обусловленных политических конфликтов. В результате либерализации и маркетизации не только произошла трансформация экономических институтов — претерпели изменения и властные структуры. Данное соображение заставляет обратиться к динамической концепции встроенных институтов. Правила и регулятивные нормы, поддерживающие функционирование рыночных институтов, выстраиваются на базе политики и социума, иначе говоря, встраиваются в них, но, встраиваясь, они воссоздают их в принципиально ином виде. Как будет показано в следующих главах, политические и социальные действия, будучи определяемы структурами, сами способствовали адаптации данных структур. Меня особенно интересуют материальные структуры — вещественные свидетельства индустриализации советской эпохи — и их реконфигурация в ходе рыночной интеграции. Я утверждаю, что унаследованные от Советского Союза объекты физической инфраструктуры определяли результаты реформ, но они не играли роль структурных детерминант. Они могли повлиять на постсоветские рынки только в том случае, если их удавалось успешно задействовать и включить в политическую аргументацию, направленную на реструктуризацию от-

расли⁵³. Такое недетерминистическое понятие «встроенности» позволяет пересмотреть споры о государствах догоняющего развития, создавая возможности понимания возглавляемого государством развития не как реализацию национальной модели, а как постоянно преобразуемый и конструируемый проект. В ряде более поздних исследований по данной проблематике сформулировано и теоретически осмыслено понятие нового, более «гибкого» государства догоняющего развития [O Riain 2000; Block 2008]. В этих исследованиях авторы демонстрируют, что государство выступает посредником при динамичном взаимодействии национальных акторов и глобальных рынков, а также дают характеристику политическим мерам, поощряющим «производственные и инновационные сети эпохи постфордизма», которые все чаще рассматриваются как фактор роста в постиндустриальной экономике знаний [O Riain 2000]. Данные исследования содержат один важный вывод: даже в эпоху рынков, в высокой степени глобализированных, активные государственные меры — скорее норма, чем исключение. В то же время в них часто отмечается роль государства в создании новых секторов и отраслей промышленности, таких как информационные технологии и биотехнологии, и подобные исследования, как правило, делают меньший упор на политические споры вокруг роли «старых» секторов и институтов в новых стратегиях развития⁵⁴. Исходя из сопряженного, динамичного и контекстно обусловленного характера отношений между политической властью и развитием рынка, можно сделать вывод, что важны и старые

⁵³ Поскольку мое исследование сосредоточено на результатах реформ на субнациональном уровне, это дает возможность рассмотреть, как государство учитывало разнообразные уязвимости отдельных регионов и географию их промышленности. По мнению Р. Уэйда, «политические меры, предназначенные для устранения различных уязвимостей», свидетельствуют о попытке выйти за пределы современного либерального консенсуса по поводу развития [Wade 2003]. Поворотным пунктом в исследованиях, посвященных образованию новых институциональных комбинаций в посткоммунистических странах, была работа [Stark 1998]. См., напр., с. 12.

⁵⁴ Этот факт объясняется тем, что эти исследования уделяют особое внимание экономике знаний Европы и США. См., напр., [Zysman, Newman 2006].

секторы, и новые стратегии. Но вместо того чтобы рассматривать сдерживающее влияние на акторов со стороны «старых» институтов и структур, исследователи извлекли бы пользу из изучения реконфигурации этих институтов и структур в процессе политических переговоров о новых моделях развития.

Наконец, более динамический подход к возглавляемому государством развитию согласуется с новыми взглядами в экономике развития, акцентирующими институциональные инновации, экспериментирование и учет исторического опыта как важные факторы экономического развития [Hausmann, Rodrik 2003; Sabel 2012]. Д. Родрик, предложивший концепцию «экономического развития как самопознания», является пионером данного подхода. Он утверждает, что странам, не принадлежащим к развитому Западу, не нужно воспроизводить у себя рыночные и регулятивные институты таким образом, чтобы следовать траектории промышленно-развитых стран, вместо этого для их развития им необходимо «понять, что они хорошо производят» [Rodrik 2007]. Эванс и Ф. Блок также подчеркивали важность институциональных инноваций для экономического развития [Block, Evans 2005]. И Ч. Сейбел считает эти процессы жизненно важными, несмотря на то что он умаляет роль возможностей самопознания, делая упор на устоявшихся отношениях и институтах, координирующих экономические процессы [Sabel 2012]. Эти аргументы представляются более широкими, чем программа «надлежащего управления» и консенсусное мнение, что рынки не могут функционировать в отсутствие институтов, которые Д. Норт рассматривает в качестве «правил игры». Они открывают возможности для изучения того, как институты пересматриваются в результате учета опыта. Если институциональные инновации — ключ к развитию, то неупорядоченные полемические и конфронтационные процессы, а также неотлаженные и неоднородные рыночные институты, таким образом создаваемые, становятся неотъемлемой частью экономического развития. Но хотя данный поворот в экономике развития предлагает перспективы, экономисты, как правило, не располагают инструментами для изучения социальных и политических

процессов, лежащих в основе учета опыта и самопознания той или иной страны. С другой стороны, экономическая социология — подходящий инструмент для анализа социального конструирования рынков, и в то же время она часто не принимает во внимание политические факторы⁵⁵. Позиция, представленная в книге «Постсоветская энергетика» и объясняющая процесс формирования рыночных институтов, создает мост между экономической социологией и дискуссиями о развитии, которые ведутся в рамках экономической политологии.

Методология и логическая схема сравнительного анализа

Проведенное нами исследование электроэнергетической отрасли в постсоветской России было по своему характеру индуктивным: я стала изучать трансформации отрасли, следить за реорганизацией электроэнергетической сети и электроэнергетических предприятий, а также обратилась к экспертам-инсайдерам за объяснениями происходящих процессов. Как было отмечено во введении, электроэнергетика, вне сомнения, представляет собой иллюстративный пример, демонстрирующий, что внима-

⁵⁵ Понимание рынков как, по существу, конструируемых на практике и социально встроенных феноменов получило распространение в экономической социологии, а именно в подходах с позиций тезиса о перформативности. Некоторые исследования в этой сфере также предлагают интересную трактовку власти как характеристики, приобретаемой участником рынка вследствие его положения в системе рыночных отношений, а не как чего-то, существующего вне рыночных отношений. См. [Çalışkan 2010]. Но хотя власть и ассоциируется с политикой, последняя часто остается на периферии анализа в экономической социологии, за исключением исследования М. Фуркада [Fourcade 2009]. Если политика и концептуализируется, то в связи с лоббизмом — попытками организованных групп интересов повлиять на законодательство, см. [MacKenzie 2009: 159]. Применение понятия «лоббизм» в постсоветском контексте нецелесообразно по ряду причин, преимущественно связанных с отсутствием официальных институционализированных каналов деятельности заинтересованных групп. Кроме того, лоббирование подразумевает разграничение между частными акторами и государственными чиновниками, что не всегда соответствует российским реалиям.

ние властей к вопросам развития придает вектор политической динамике в основе конструирования рынка. Центральное внимание к электроэнергетической системе в процессе планирования — длительная традиции в России: с первых дней существования Советского Союза планирование и электрификация были взаимосвязанными процессами⁵⁶. Электроэнергетика предлагает интересный ракурс для анализа политических оснований формирования рынка по ряду причин, и это характерно не только для России. Коммунальные услуги во всех странах в высокой степени подвержены государственному регулированию. Электроэнергия — ключевой ресурс для большинства экономических игроков, а также социально значимая услуга: результаты реформ в этом секторе имеют значение для многочисленных групп электората и часто имеют высокую политическую значимость. Электроэнергетика — отрасль, в которой часто осуществляется либерализация, но она является очень трудной задачей. От Соединенного Королевства до Чили и Калифорнии создание рынков электроэнергии оказалось не таким простым, как казалось либеральным реформаторам. Например, энергетический кризис 2000 года в штате Калифорния спровоцировал рост цен, сохранявшийся в течение ряда лет (по мнению многих обозревателей, кризис был прямым следствием того факта, что новые участники рынка прибегли к умелым манипуляциям регулятивными положениями в секторе, создав помехи, повлекшие за собой выгодный для упомянутых игроков рост цен) [Joskow 2006]. Однако хотя российские стратегии развития были в первую очередь направлены на реструктуризацию энергоснабжения в стране, они также затрагивали другие секторы, в том числе железнодорожное сообщение и газовую отрасль. Как отмечалось во введении, несмотря на то что энергетика — особая отрасль, комплексные модели, которые включают либеральные и нелиберальные черты и которые мы прослеживаем в механизмах электроэнергетического

⁵⁶ С электрификацией была неразрывно связана советская индустриализация, да и сам проект экономического развития в Советском Союзе. См., напр., [Coopersmith 1992].

рынка, встречаются в других секторах и рыночных системах других стран. В заключении мы еще вернемся к этому положению.

Характер данных, иллюстрирующих эмпирический нарратив и теоретические положения настоящей книги, проистекает из цели исследования, а именно, изучить становление качественных характеристик рынков электроэнергетики в постсоветский период. Я провожу два компаративных анализа, структурно отдельных, но при этом взаимосвязанных: историческое и межрегиональное сравнение. Каждая глава содержит историческое сравнение и прослеживает сдвиги в электроэнергетической политике от эпохи Ельцина до времени правления Путина, а также прослеживает успехи и неудачи попыток руководителей провести реформу советской монополии. В третьей, четвертой и пятой главах я сравниваю траектории развития отрасли в российских регионах. Пространственные, а именно межрегиональные, сравнения направлены на выявление изменений в режимах субсидирования и собственности в российских регионах. В сравнительных целях я использую два набора эмпирических данных. Первый набор включает заявления представителей региональных и федеральных властей, а также заинтересованных лиц из частного бизнеса, и эти данные ясно свидетельствуют о ключевом значении электроэнергетической отрасли для социального и экономического развития. Изучая 1990-е годы, я преимущественно рассматривала заявления заинтересованных лиц региона о региональном экономическом развитии. В течение первого десятилетия после распада Советского Союза отсылки к реформам электроэнергетической отрасли в контексте регионального развития встречались повсеместно: в интервью региональным и общенациональным СМИ. Когда арена политической борьбы за контроль над решениями в сфере электроэнергетики смещается из регионов в центр, мое внимание переключается на анализ стратегий развития федерального уровня. Анализ обоих периодов позволил сделать вывод, что межрегиональные различия в траекториях реформ отражают конкретные условия сделок в области развития (см. табл. 1.1).

Изучение власти и влияния в постсоветских странах часто вызывает трудности, поскольку политическое влияние непросто

выявить, по крайней мере в сравнении со странами, где существуют официально признанные и хорошо организованные группы интересов. Нередко влияние осуществляется через неформальные каналы, а не через узкопартийную политику, предпринимательские ассоциации или профсоюзы. В связи с этим могут потребовать объяснения некоторые методологические решения, лежащие в основе данного исследования. Я использую разнообразные источники: интервью, ряд газетных сообщений, а также два набора ранее неопубликованных данных по тарифам и собственности. У каждого из этих источников есть определенные преимущества: газетные сообщения региональных СМИ предлагают непрерывное и подробное освещение политических событий, связанных с трансформацией электроэнергетической отрасли (см. Приложение 1, содержащее перечень основных газет, послуживших материалом исследования); интервью экспертов — бесценный материал, помогающий поставить сообщения в СМИ в нужный контекст. Я провела более 65 интервью за 11 месяцев полевого исследования в 2006–2007 годах; среди интервьюируемых экспертов и наблюдателей были представители электроэнергетических компаний, чиновники, сотрудники регламентирующих органов, ученые, журналисты и другие аналитики отрасли, работающие в финансовых институтах, территориально расположенных в Москве (см. Приложение 2, содержащее список интервью). Кроме всего прочего, я получила доступ к неопубликованным ранее материалам по региональным тарифам на электроэнергию, которые позволили пополнить набор данных по либерализации субсидий и тарифов. Режимы субсидий, рассматриваемые в пятой главе, выделены на основе данных 30 регионов по всей России (12 ведущих регионов — производителей электроэнергии в Европейской части России, 10 в Сибири и 8 на Дальнем Востоке). А положения, касающиеся режимов собственности, основаны на данных, собранных из сообщений СМИ о разделе собственности⁵⁷.

⁵⁷ Изначально при расчете объема субсидий в анализ были включены все регионы. На втором этапе из анализа по каждой надрегиональной территории были исключены данные тех регионов, на долю которых приходится наи-

Важное значение различных рыночных институтов в этом исследовании обусловило необходимость анализа институциональных результатов реформ на субнациональном уровне⁵⁸. За единицу анализа в настоящем исследовании изначально был принят регион (область) Российской Федерации⁵⁹ и соответствующая вертикально интегрированная монополия энерго-система — «АО-энерго». Регионы и их «АО-энерго» в качестве единицы сравнительного анализа обладают преимуществами, поскольку в постсоветский период их постигла одинаковая

меньший объем производимой электроэнергии. Так было выделено 30 регионов, каждый из которых включен в более крупный генерирующий регион в пределах наднациональной территории. Был использован набор данных по тарифам на электроэнергию, предоставленный комитетом по стратегии и реформированию при совете директоров РАО «ЕЭС России» в декабре 2006 года и включавший тарифы, установленные региональными энергетическими комиссиями в период с 1995 по 2005 год, с разбивкой по уровню цен для домохозяйств, сельских и промышленных территорий (см. гл. 5, содержащую подробности по данному вопросу). Насколько мне известно, этих данных нет в открытом доступе. При расчете показателей для режимов собственности была использована иная процедура: поскольку региональные «АО-энерго» были расформированы во время реформ, я использую данные по структуре собственности на электростанции для расчета доли собственности наиболее крупных субъектов отрасли (см. гл. 4, содержащую подробную информацию).

⁵⁸ Преимущества субнационального уровня анализа приведены в работах [Wade 2001; Snyder 2001].

⁵⁹ В дальнейшем под «областным правительством» будут пониматься власти регионального уровня, несмотря на то что не все федеральные регионы России являются областями: на местном уровне действуют администрации республик, областей, краев, автономных округов и муниципальных образований. Полномочия самоуправления по всей Российской Федерации имеют асимметричный характер: различные виды регионов пользуются той или иной степенью автономии — в зависимости от их статуса. Эти формальные различия были более значимы в контексте 1990-х годов, в то время как в последние годы наблюдалось резкое снижение уровня автономии регионов. Во время проведения полевого исследования в состав Российской Федерации входило 89 регионов, при этом административные реформы 2008 года привели к объединению малых регионов с более крупными соседними субъектами Федерации, и к моменту завершения рукописи в состав РФ входило 83 региона.

судьба и коснулись одинаковые реформы, проведенные РАО ЕЭС и федеральными властями. На протяжении почти всего постсоветского периода именно «АО-энерго» находились в эпицентре конфликтов вокруг собственности, а региональная политическая динамика была решающим фактором в процессе субсидирования регионов. Региональное сравнительное исследование включает подробные предметные исследования трех субъектов — Москвы, Иркутской области и Приморского края — и соответствующих региональных «АО-энерго»: «Мосэнерго», «Иркутскэнерго» и «Дальэнерго». В каждом из этих регионов на протяжении последних 15 лет (ориг. опубликован в 2015 г. — *Примеч. пер.*) электроэнергетическая отрасль играла важную роль в региональной политике. Данные о структуре собственности и тарифах подтверждают предположение о том, что Москва, Иркутская область и Приморский край — регионы, в которых я провела глубокое полевое исследование, — являются типовыми примерами, по которым можно судить о более масштабных, надрегиональных моделях, рассматриваемых на страницах этой книги⁶⁰. Помимо всего прочего, хотя здесь подчеркивается важность общих моделей, позволяющих говорить о Европейской части России, Сибири и Дальнем Востоке как об отдельных надрегионах, ряд субъектов Федерации выбиваются из общей картины. Исключение составляют республики Татарстан и Башкортостан, а также самые северные регионы: Республика Коми и Архангельская область. Особые проблемы имеются у пострадавших от войны регионов Северного Кавказа. Дальний Восток делится на две части: южная часть Дальнего Востока с разветвленной энергосетью и северные территории, где функционируют разрозненные генерирующие компании; эти примеры подробно обсуждаются в главах второй части, посвященных предметным исследованиям.

⁶⁰ Были также сопоставлены данные типовых регионов с данными некоторых смежных регионов: отдельные данные Красноярска дополняют информацию по Иркутску, а данные по Хабаровску — общую картину в Приморском крае.

Глава 2

Политика в сфере электроэнергетики

Важнейшим инструментом влияния на социально-экономическое развитие субъектов РФ является размещение и развитие... инфраструктуры¹.

Министерство регионального развития РФ

Политика в сфере электроэнергетики

На протяжении почти всего постсоветского периода будущее российской электроэнергетики определялось политическими процессами. Отчасти потому, что легитимность властей зависела от обстановки в электроэнергетике, а отчасти по причине перебоев в подаче электроэнергии, ставших обычным делом на фоне экономического кризиса 1990-х годов, такие вопросы, как передел собственности и субсидирование в электроэнергетической сфере, в России были частью политики. Какие идеологические линии разлома и движущие силы определяли политику в сфере электроэнергетики, то есть политику, направленную на реструктуризацию электроэнергетической отрасли? По словам авторитетного политолога, политическая деятельность в сфере электроэнергетики, в сущности, выражалась формулой «краткосрочная

¹ Концепция 2008. С. 3.).

политика и долгосрочная стратегия»². Хотя во многих исследованиях с позиций экономической политологии внимание уделяется преимущественно краткосрочным интересам, я рассматриваю в первую очередь долгосрочные стратегии, которые определяли логику институциональных изменений в отрасли. В настоящей главе подробно изучается роль данных стратегий в формировании альянсов между политическими группировками на региональном и федеральном уровнях, а в следующей главе мы рассмотрим пакты между государством и российскими олигархами.

Политика в сфере электроэнергетики определяется изменяющимся балансом сил между коалициями, которые объединяют те или иные группы акторов, а также зависит от мотивов и взглядов этих субъектов на будущее электроэнергетической отрасли. Главная роль на политической арене принадлежала четырем группам акторов, а именно: либеральные реформаторы, региональные и федеральные власти и олигархические конгломераты новой России. В настоящей главе рассматривается политика в сфере электроэнергетики, которая проводилась на протяжении почти двадцати лет — с начала позднего советского периода до 2008 года, когда закончились полномочия второй администрации Путина. В этот период государство не имело единой позиции: региональные (областные) и федеральные власти часто преследовали противоположные цели, и само федеральное правительство было расколото на ряд фракций. Россия тогда переживала беспокойный период. Несколько элит сменили друг друга, возникали недолговечные коалиции, а политические условия проведения экономических реформ постоянно менялись. Изменения были стремительными, и постоянные потрясения приводили к перестановкам в этих альянсах. Как мы позже увидим, несмотря на волнения, а возможно, из-за них, стратегии развития, реализуемые российскими властями разного уровня, были залогом сохранения данных политических альянсов. Логика процесса либерализации электроэнергетики в основном определялась

² Интервью № 19 с ученым / политическим аналитиком (Москва, 2006.11.22).

экономическим планированием региональных и федеральных акторов.

В этой главе мы уделяем внимание планам либеральных реформаторов по модернизации электроэнергетической отрасли, разработанным и согласованным в период с начала 1990-х по 2008 год в рамках либеральной реформы, а затем переходим к рассмотрению политических основ отрасли. На основе ряда президентских указов, законодательных актов, регулятивных норм и планов по корпоративной реструктуризации были созданы фундаментальные предпосылки для пересмотра организационных основ отрасли, а отношения между правительством, компаниями электроэнергетического сектора, их потребителями и поставщиками претерпели изменения. Каждый из этих документов, очерчивающих предстоящие преобразования, был призван стать авторитетным, всесторонним и законченным руководством к действию. Но в действительности на каждом шагу реформы видоизменялись в процессе их осуществления или отодвигались на второй план по мере принятия новых планов и законов, которые либо уточняли более ранние планы, либо ставили их реализацию под угрозу срыва. Реформы проводились постепенно и зависели от актуальных условий. Возможно, это покажется очевидным, но важно признать серьезное значение подобных модификаций и компромиссов, ибо невозможно выделить единственную идеологию, устойчивый консенсус или конкретное сочетание рыночных и государственных мер, которые сами по себе способствовали формированию постсоветских рынков электроэнергии. Реформы не были вдохновлены ни либеральными взглядами, ни идеологией этатизма. Не были они и результатом проекта либеральных реформ или государственных идей руководителей «Газпрома». Каждая фракция была вынуждена идти на ряд компромиссов по тем или иным пунктам реформы, и непрерывные сделки стали институциональной основой отрасли. Именно подобные компромиссы определяют характер рыночных институтов, которые возникли и продолжают развиваться в энергетическом комплексе. Именно ими объясняется региональная пространственно-временная вариатив-

ность, характерная для рынков электроэнергии на территории России.

В своей книге «Социальная политика в постсоветскую эпоху: неолиберализм, социальный модернизм, биополитика» (*Post-Soviet Social: Neoliberalism, Social Modernity, Biopolitics*) Колльер демонстрирует несостоятельность дискуссии о роли неолиберализма в постсоветских преобразованиях. Он доказывает, что неолиберализм не был безальтернативной идеологией, а, скорее, создавал теоретическую основу критического осмысления существующей государственной практики, в частности, механизмов обеспечения благосостояния общества³. Колльер утверждает, что неолиберальные реформы представляли собой программу, направленную на «*избирательную* реконфигурацию, затрагивающую прежнюю материальную структуру хозяйства, демографические модели и социальные нормы» [Там же: 3]⁴. В свою очередь, постсоветские реформы способствовали созданию «*новой модели* института социального обеспечения» [Там же: 26]⁵. Хотя я разделяю точку зрения Колльера о том, что либеральные реформы способствовали формированию экономических институтов благодаря взаимодействию и достижению компромиссов между представителями либерализма и прочих интеллектуальных традиций, меня интересуют иные вопросы. В то время как Колльер прослеживает влияние неолиберализма как глобальной интеллектуальной традиции, зародившейся в Чикаго и ставшей популярной в России, меня в первую очередь интересуют специальные соглашения между политическими группировками внутри страны, на основе которых развивались сценарии рыночных реформ.

³ Точнее говоря, его исследование, следуя за работами М. Фуко, рассматривает «либерализм и неолиберализм не как идеологии, проекты по установлению гегемонии или рациональные основы государственной политики», но как формы «критического размышления о практике госуправления» [Collier 2011: 18].

⁴ Курсив Венгле.

⁵ Курсив Венгле.

Реформы электроэнергетики: либеральная концепция Чубайса и стратегия развития «5+5»

В основе исторических изменений в электроэнергетической отрасли лежала либеральная концепция. С момента запуска программы экономических реформ Ельцина электроэнергетика была исключительно важной отраслью в глазах «младореформаторов» — группы экономистов либерального толка, которые занимались разработкой экономической политики при президенте Ельцине. В первую очередь электроэнергетика — ключевая инфраструктурная отрасль, «сердцевина экономики»⁶. На протяжении практически двух постсоветских десятилетий РАО «ЕЭС России» («Единые Энергетические Системы России») и ее дочерние компании генерировали около 70 процентов электричества в России⁷. РАО ЕЭС являлась одной из естественных монополий, и на нее было обращено особое внимание либеральных реформаторов и их западных советников. Это объясняется тем, что естественные монополии, как правило, входят в число важных инфраструктурных отраслей. Помимо электроэнергетики в постсоветской России к этой категории также относились газовая промышленность и железнодорожная отрасль. Если в советское время электроэнергетика имела преимущество при распределении бюджетных средств, то в постсоветскую эпоху «АО-энерго» сталкивались с огромным числом проблем, таких как неплатежи потребителей электрической и тепловой энергии, растущая задолженность, дефицит энергоресурсов, а также износ мощностей.

⁶ Чубайс [Колесников 2003: 133]. См. также интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

⁷ В 2005 году РАО «ЕЭС России» произвело 655 тВт·ч электроэнергии. РАО «ЕЭС России» также было крупнейшим генератором тепла: в 2005 году потребителям было реализовано 465 млн Гкал. Среди прочих генераторов электроэнергии было несколько независимых «АО-энерго» и «Росэнергоатом» — полностью государственное предприятие, контролирующее все ядерные генераторы. Ядерные реакторы были исключены из процесса приватизации и остаются в руках государства.

Однако, несмотря на это, активы «АО-энерго» представляли огромную ценность. РАО ЕЭС принадлежало большинство электростанций и сетей для передачи и распределения электроэнергии. Компания официально владела мажоритарным пакетом акций в большинстве «АО-энерго» — региональных вертикально структурированных электроэнергетических монополиях⁸. РАО ЕЭС также непосредственно владело 34 крупнейшими и самыми ценными электростанциями страны — так называемыми ГРЭС (государственные районные электростанции)⁹. И подобно советским предприятиям, РАО ЕЭС владело целым набором непрофильных активов. Согласно одному источнику, в их число входило более 60 исследовательских институтов, более 20 строительных компаний, огромное число жилых помещений для сотрудников во многих российских городах, а также санатории, детские сады и разные другие активы, контролируемые своими «АО-энерго» на местах¹⁰. Кроме того, РАО ЕЭС было крупнейшим генератором тепловой энергии для систем центрального теплоснабжения. Эта функция очень важна в стране, где большинство жилых помещений не имеют автономного отопления, а получают тепловую энергию от муниципальных теплоэлектростанций. Наконец, что немаловажно, РАО ЕЭС было одним из крупнейших работодателей в России: в середине 1990-х годов в этой организации работало более 700 тыс. сотрудников¹¹.

⁸ Как будет показано в гл. 4, доля капитала РАО «ЕЭС России» в ряде «АО-энерго» оспаривалась и была меньше, чем это было предусмотрено законом.

⁹ Во время трансформаций постсоветского периода аббревиатура ГРЭС продолжала использоваться, но она утратила первоначальное значение и стала относиться к крупным тепловым электростанциям.

¹⁰ Эксперт. 1998. № 14. 13 апр. С. 27. Согласно одному моему эксперту, «Дальэнерго» кроме больниц и детских дошкольных учреждений даже владело свинофермой. Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

¹¹ С тех пор, как Чубайс принял бразды правления в РАО «ЕЭС России», число работников стало составлять немногим более полумиллиона. См. ежегодные отчеты РАО ЕЭС за несколько лет. URL: <http://www.rao-ees.ru/ru/investor/reporting/show.cgi?content.htm> (в настоящий момент ресурс недоступен).

При рассмотрении истории реформирования российской электроэнергетики невозможно не упомянуть имена ее идейных вдохновителей. Главным архитектором разработанной в Москве реформы был А. Б. Чубайс. В 1970-е годы он окончил Ленинградский инженерно-экономический институт им. Пальмиро Тольятти (ЛИЭИ, ныне Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет) и преподавал экономику в Ленинграде. Его ранние работы о достоинствах рынков и свободных цен были опубликованы в 1980-е годы и уже тогда предвосхищали будущее направление деятельности реформатора. Во время перестройки Горбачева Чубайс возглавил группу экономистов, выступавших за свободный рынок. Кроме Чубайса в нее входили Е. Т. Гайдар и А. Л. Кудрин. Эта группа вскоре стала идейным центром младореформаторов. Чубайс занимал должность в Ленинградском городском Совете народных депутатов, а затем, уже в Москве, возглавлял Государственный комитет РСФСР по управлению государственным имуществом в ранге министра в составе Кабинета министров Ельцина. Впоследствии занял пост заместителя председателя правительства РФ. В этом качестве Чубайс представлял российскую сторону на переговорах с зарубежными кредитными учреждениями. Но с точки зрения российских преобразований важнее то, что он был разработчиком программы ваучерной приватизации — жизненно важного, но во многих отношениях крайне некорректно проведенного процесса передачи промышленных предприятий и государственного имущества в собственность гражданам. На протяжении большей части 1990-х годов Чубайс был не только одним из самых влиятельных членов Кабинета министров Ельцина, но и одним из самых его противоречивых персонажей (став притчей во языцех и снискав, среди прочего, репутацию «неолиберального Распутина при дворе царя Бориса») [Anderson 2007]. В апреле 1998 года он был назначен председателем правления РАО ЕЭС, а в 2000 году основал либеральную партию «Союз правых сил», став ее сопредседателем.

Энергореформа обсуждалась в Москве еще до того, как Чубайсу была поручена либерализация электроэнергетики. В 1990 году

последнее советское правительство подготовило черновой вариант реформы электроэнергетики. Во время правления М. Тэтчер в Москву на средства, выделенные правительством Великобритании, была направлена группа британских консультантов для проведения практикума, в рамках которого Минэнерго СССР получило консультацию по вопросу реструктуризации так называемой Единой энергетической системы СССР¹². С крахом Советского Союза всего несколькими месяцами позднее обстановка, в которой предстояло осуществлять данные планы, радикально изменилась: крупнейший в мире бюрократический аппарат с функцией центрального планирования распался в результате многочисленных противоречий. Учитывая нестабильную ситуацию, планы по реструктуризации электроэнергетики на первых порах были отложены, но это продлилось недолго. Спонтанная приватизация электроэнергетических компаний началась вскоре после краха Советского Союза, а правительство Ельцина желало взять процесс преобразований в секторе под контроль (см. четвертую главу)¹³. Младореформаторы стали рассматривать реформы естественных монополий как своего рода оценку действительности рыночных сил. К середине 1990-х годов было получено согласие Ельцина на осуществление планов по реструктуризации, приватизации и либерализации электроэнергетики.

Планы реформ начала и середины 1990-х годов вырабатывались при учете мнений и по требованию международных кредитных учреждений, которые настаивали на реформировании естественных монополий. В разгар финансового кризиса 1997 года в России, чтобы получить кредиты МВФ и Всемирного банка для структурной перестройки, российское правительство принимало на себя

¹² Интервью № 16 с экспертом в сфере электроэнергетики / консультантом (Москва, 2006.10.30).

¹³ В условиях нестабильности начала 1990-х годов дорогостоящие электростанции меняли руки в ходе «спонтанной приватизации». См. известные работы Э. Барнса и С. Солника по приватизации и борьбе за собственность [Solnick 1998; Barnes 2006], а также работу, посвященную сельской глубинке России и Украины [Allina-Pisano 2008], и подробное обсуждение приватизации (гл. 4).

обязательства по реформированию этих могущественных и влиятельных монополий¹⁴. Для реализации этих намерений группа реформаторов в составе федерального правительства в 1997 году назначила новым председателем правления РАО «ЕЭС России» Б. А. Бревнова, банкира и друга Б. Немцова, который в то время занимал должность первого заместителя председателя правительства Российской Федерации. Б. Е. Немцов, как и Чубайс, одним их первых выступил за реформу электроэнергетики. Последующие события наглядно демонстрируют судьбу всех либеральных реформ, инициированных в Москве в 1990-х годах. Коалиция руководителей «АО-энерго» выступила против кандидатуры Бревнова, поскольку в нем видели угрозу для сценария децентрализации власти в электроэнергетической отрасли. Коалиция сплотилась вокруг А. Ф. Дьякова, который в то время был председателем совета директоров РАО ЕЭС, и стала бойкотировать Бревнова. Бревнов был аутсайдером — «его никто не воспринимал всерьез» [Бергер, Проскурнина 2008: 30]. А Дьяков — энергетик, который принадлежал к советской элите, обещал сохранить децентрализованную систему и дать региональным властям свободу действовать по собственному усмотрению в вопросах управления «АО-энерго»¹⁵. Не сумев заставить региональные «АО-энерго» и губернаторов регионов выполнить предложенные им меры по реформированию системы, Бревнов покинул кресло председателя правления РАО «ЕЭС России» всего несколько месяцев спустя после назначения [Brevnov 2000].

Немцов, потерпев неудачу в попытках реализовать реформу РАО ЕЭС в пределах самой компании, обратился к президенту Ельцину и убедил его включить либерализацию естественной монополии в правительственную программу реформ. Указ президента от 1998 года о реформе электроэнергетики, железнодорожного транспорта и газовой промышленности содержал

¹⁴ См., напр.: Известия. 1997. 9 апр.

¹⁵ Увлекательную интерпретацию данного конфликта предлагает сам Б. Бревнов. См. [Бревнов 2000]. Также см. [Бергер, Проскурнина 2008: 197; Woodruff 1999: 197].

программу разукрупнения сетевой инфраструктуры и меры координации данного процесса (Указ президента РФ от 28.04.2007 № 426 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий») [Бергер, Проскурнина 2008: 43]. Однако в действительности данный указ в течение ряда лет, по сути, игнорировался, и сценарий последующих реформ РАО «ЕЭС России», «Российских железных дорог» и «Газпрома» не имел ничего общего с положениями этого документа.

Реформаторы продолжали добиваться либерализации электроэнергетики. После неудачи Бревнова за реформу электроэнергетической отрасли взялся Чубайс. Он видел в ней (отрасли. — *Примеч. пер.*) одну из критически важных частей «неотреформированного социалистического наследия»¹⁶. Его заявленной целью было «РАО “ЕЭС” ликвидировать» [Там же: 36] и решительно либерализовать генерацию. Еще до назначения на должность председателя правления РАО «ЕЭС России» в 1998 году Чубайс проводил последовательную реформу, направленную на либерализацию отрасли¹⁷. Его основными приоритетами было разукрупнение вертикально интегрированных монополий, прекращение государственного права собственности на объекты генерации и розничные активы, создание оптовых рынков электрической энергии и мощности и прекращение распространенной практики субсидирования различных групп потребителей. Эти цели свидетельствовали о его твердом намерении создать рыночную систему в России. Во многих отношениях вера Чубайса в силу рынка была искренней: «Рынок является идеальной и уникальной моделью распределения ресурсов... Это просто самый эффективный способ»¹⁸. В то же время он был искусным политическим

¹⁶ Power Play // Institutional Investor. 2003. May 31. URL: <http://www.institutional-investor.com/article/b15135rc6hd8s0/power-play> (дата обращения: 11.11.2011).

¹⁷ Краткое изложение процесса реформ представлено, например, в исследовании [Rutland 2005: 267–294; Aron 2003: 10]. Наиболее полно этот вопрос освещен в работе [Бергер, Проскурнина 2008].

¹⁸ Чубайс на конференции «Энергетика: тормоз или локомотив развития экономики?». Москва, 13 февраля 2007 года.

игроком и прагматиком, в полной мере способным и готовым к компромиссам ради достижения основной цели¹⁹. Например, Чубайса раздражало влияние «Газпрома» на российскую экономику, но ради реализации реформ ему пришлось согласиться с определенной ролью данной компании в электроэнергетическом секторе, где была проведена приватизация²⁰. Хотя Чубайс был успешным политиком, в течение первых лет пребывания в должности председателя правления РАО «ЕЭС России» он не смог начать либеральные реформы, и в настоящей главе у нас будет возможность подробнее рассмотреть характер оппозиции, с которой он столкнулся. Только в 2003 году четко сформулированная программа либеральных реформ была принята Государственной Думой и закреплена в форме Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

Данный федеральный закон ознаменовал начало реформ при руководящей роли центра, а 2003 год стал переломным для либеральных реформаторов (в дальнейшем изложении мы узнаем о причинах этого и о том, как политический баланс изменился, сделав возможным реализацию подобного сценария). В отличие от предыдущих президентских указов закон 2003 года создал предпосылки для реорганизации сектора в духе рыночных реформ путем разукрупнения региональных вертикальных монополий и приватизации генерирующих активов. Он также предполагал создание новых регламентирующих органов и оптового рынка электрической энергии и мощности для «свободных» трансакций, то есть контрактов, заключаемых в обход регулируемых тарифов. Закон юридически закреплял разработанный Чубайсом и его командой документ о реформе — стратегию развития «5+5», которая представляла собой план, разворачивающийся в два этапа — каждый по пять лет — и нацеленный на разукрупнение монополий и приватизацию важных генери-

¹⁹ Именно таким Чубайс изображен в книге Дж. Хоффмана «Олигархи. Богатство и власть в новой России» [Хоффман 2008].

²⁰ Интервью № 63 с руководителем электроэнергетической компании (Москва, 2007.12.12).

рующих активов. Первая пятерка в названии означает количество лет, потребовавшихся, чтобы стратегия вызрела (1998–2003), а вторая — период, требуемый, согласно прогнозам, для ее реализации (2003–2008). Принимая во внимание важное символическое значение модернизации электроэнергетики, название стратегии включает число «пять», ассоциирующееся со знаковым советским понятием пятилетки — пятилетние планы, принимаемые центром, задавали ритм советской экономике с 1928 по 1991 год.

С принятием закона 2003 года и стратегии «5+5» Чубайс поспешил провозгласить победу: «Этот план соответствует логике всего того, что я делал последние 15 лет, чтобы расформировать государственные предприятия и создать свободный рынок. Борьба за реструктуризацию окончена. Представители рынка и деловых кругов приняли логику и механизм реструктуризации “ЕЭС”. Сейчас пути назад нет»²¹. Время показало, что в чем-то он ошибался, а в чем-то был прав. В 2003 году борьба за реструктуризацию была далека от своего завершения. Она затянулась на годы, а различные игроки вновь и вновь прибегали к переговорам, чтобы добиться для себя более выгодных условий. Однако он был прав в том, что возврата к вертикально интегрированным монопольным структурам в электроэнергетике не было. В 2008 году в истории «АО-энерго» была поставлена точка.

Все планы либеральных реформ, не исключая стратегию «5+5», были схожи в одном: они предусматривали сложный процесс, который разворачивался в несколько стадий. Пять этапов стратегии «5+5» вкратце представлены далее в виде перечня. Я привожу эти шаги здесь в качестве концептуальной схемы, которая призвана объяснить то, как изменения были реализованы на практике. Речь об этом пойдет в следующих главах.

1. Коммерциализация подразумевает преобразование государственных энергоактивов в акционерные общества, которые должны работать на коммерческой основе. На бумаге преобразование

²¹ Ostrovsky A. UES Chief Puts Faith in Capitalism // Financial Times. 2003. June 2. P. 26.

энергоактивов в АО произошло в России в 1992 году, когда на основании двух президентских указов были созданы следующие коммерческие структуры: федеральная холдинговая компания РАО «ЕЭС России»; компания, в ведение которой были переданы все активы атомной отрасли — «Росэнергоатом»; и 71 вертикально интегрированная региональная монополия — «АО-энерго»²². В тех же указах содержалось требование к «АО-энерго» о передаче мажоритарной собственности РАО ЕЭС, а также полного право собственности в ряде наиболее важных электроэнергетических предприятий страны. В действительности обязательная передача прав собственности создавала пространство для конфликтов, как будет показано в четвертой главе. Более того, эти новые организации функционировали на коммерческой основе лишь на бумаге, а в действительности они на долгие годы сохранили множество характеристик, присущих министерским структурам советской эпохи. Коммерциализация была проектом, реализованным лишь много лет спустя новой группой технократов, профессиональных управленцев, назначенных на руководящие должности Чубайсом (см. шестую главу).

2. Демонополизация подразумевает расформирование вертикально интегрированных монополий и состоит из двух подэтапов: разукрупнение и создание оптовых рынков электроэнергии.

Разукрупнение подразумевает разделение на подсекторы, в той или иной степени способные к рыночной конкуренции: генерация, передача (высоковольтные сети), распределение (низковольтные сети) и сбыт. В сфере генерации и сбыта реформаторы хотели обеспечить конкуренцию между независимыми, частными компаниями. Разукрупнение было одной из важнейших и наиболее остро оспариваемых составляющих энергореформы. В 1997 году Чубайс и Немцов разработали первую конкретную

²² Указы президента № 922, 923, 1334, а также другие правовые документы можно найти в системе «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/10104299/#ixzz7BwDHSbvl> (дата обращения: 11.11.2021); <https://base.garant.ru/10104330/#:~:text=Указ%20Президента%20РФ%20от%2015,г.%2C%20N%209%2C%20ст.%20592> (дата обращения: 11.11.2021); <https://base.garant.ru/10104726/> (дата обращения: 11.11.2021).

стратегию по разукрупнению «АО-энерго» и РАО «ЕЭС России», но только после 2003 года процесс разукрупнения начался всерьез. Разделение монополий было центральным элементом стратегии «5+5». Например, она предлагала рекомендации по приватизации и преобразованию генерирующих активов в новые компании, территориальные генерирующие компании (ТГК) и оптовые генерирующие компании (ОГК). Контроль над высоковольтными сетями, напротив, должен был быть сосредоточен в руках государства, чтобы обеспечить свободный и равноправный доступ к сетям для новых частных владельцев электростанций. В четвертой главе я покажу, как разукрупнение региональных монополий полностью заменило класс технократов, принимающих важнейшие решения в данном секторе.

Оптовые рынки электрической энергии и мощности. Новые компании и их клиенты все чаще осуществляли куплю-продажу не на основе двусторонних договоров, а на недавно созданных оптовых рынках электроэнергии и мощности. Первый прототип оптового рынка электроэнергии и мощности, получивший название ФОРЭМ (Федеральный оптовый рынок электрической энергии и мощности), был создан в 1995 году. На ФОРЭМ, который находился под управлением РАО «ЕЭС России», прошло всего несколько трансакций по регулируемым тарифам. Независимая купля-продажа электроэнергии и мощности стала возможна в 2001 году с созданием «Администратора торговой системы оптового рынка электроэнергии» (АТС ОРЭ) — открытого акционерного общества, призванного осуществлять надзор над различными сегментами рынка (через АТС ОРЭ проходили договоры, заключаемые на рынке «на сутки вперед», долгосрочные двусторонние договоры и балансирующие рынки). Несмотря на то что после 2002 года наблюдалось постепенное увеличение объема покупок и продаж на оптовом рынке электроэнергии и мощности, до 2007 года большинство сделок купли-продажи (90 процентов) заключались по регулируемым ценам. Правила оптового рынка электроэнергии и мощности были обновлены в 2007 году, когда начался переход основного объема сделок купли-продажи из регулируемого в открытый сегмент рынка.

3. Регулирование — процесс внедрения неукоснительно соблюдаемых, предсказуемых и независимых регулятивных рамок. В этом процессе участвовали антимонопольные регулирующие органы, операторы электросетей и регуляторы оптовых рынков электроэнергии и мощности. С 1995 года были изданы различные законодательные акты и указы президента, в которых затрагивались вопросы регулирования электроэнергетики. В 1995 году был учрежден федеральный орган по регулированию естественных монополий — Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК) с подчиняющимися ей региональными органами — региональными энергетическими комиссиями (РЭК)²³. В 1997 году федеральный закон отменил полномочия губернаторов и предоставил РЭК независимый правовой статус. Однако на практике региональные комиссии еще долгие годы продолжали подчиняться региональным властям, а ФЭК почти не оказывала влияние на РЭК. Законодательное предложение 1999 года, целью которого было уточнение полномочий по определению тарифов, предполагало контроль Министерства по антимонопольной политике (ныне ФАС/Федеральная антимонопольная служба) над ФЭК, но это предложение так и не было реализовано [Rutland 2005a: 279]²⁴. На протяжении периода, который рассматривается в моем исследовании, разделение полномочий между ФЭК и ФАС оставалось нечетким. Реформы, которые продвигались вперед с переменным успехом, рассматриваются в пятой главе.

4. Приватизация — продажа акций государственных поставщиков электроэнергии и их активов частным акционерам. Электроэнергетическая отрасль, будучи естественной монополией стратегического значения, изначально не была затронута программой приватизации середины 1990-х годов²⁵. Несмотря на такое исключительное положение, региональные «АО-энерго», а также РАО «ЕЭС России» продавали миноритарные пакеты акций. К 2000 году крупные российские конгломераты обладали значи-

²³ Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

²⁴ См. в гл. 5 подробное обсуждение перераспределения полномочий ФЭК и РЭК.

²⁵ Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

тельным числом акций в большинстве «АО-энерго». Стратегия «5+5» была нацелена на приватизацию государственных активов в сфере генерации электроэнергии путем продажи акций РАО «ЕЭС России», независимых «АО-энерго» и недавно созданных ТГК и ОГК. В четвертой главе мы подробно рассмотрим, какие активы в действительности распродавались, кем были основные покупатели и как оценивались эти активы. Эти политические вопросы были поводом для ожесточенных споров на протяжении всего периода, рассматриваемого в «Постсоветской энергетике».

5. Тарифная реформа — отмена государственного тарифного регулирования, либерализация цен и их формирование в результате свободных соглашений между продавцами и покупателями электроэнергии. С точки зрения теории либерализация тарифов обещала привести к снижению цен, а вливания капитала частными субъектами рынка должны были повысить конкуренцию и удешевить электроэнергию. В действительности данный сценарий так и не был реализован в России. На протяжении 1990-х годов цены удерживались на очень низком уровне. Исходя из понимания, что рост цен должен отражать долгосрочные издержки и обеспечивать получение прибыли в определенных сегментах рынка, регулируемые тарифы были повышены в преддверии либерализации цен. Кроме того, либерализация тарифов подразумевала постепенный отказ от разнообразных схем субсидирования. Одним из первых шагов в длительном процессе реформ регулирования тарифов было федеральное постановление от 1998 года, согласно которому «АО-энерго» могли прекратить поставки электроэнергии потребителям, не производящим платежи, что имело целью положить конец фактическому субсидированию многих обслуживаемых компаниями потребителей. До этого момента поставщики ЖКХ не имели права лишать потребителей электроснабжения и могли только продлевать кредит в натуральной форме для неплательщиков²⁶. Даже хотя собирае-

²⁶ После 1998 года благодаря восстановлению экономики после девальвации рубля электроэнергетическая отрасль смогла постепенно повысить уровень собираемости текущих платежей. См. также работу [Rutland 2005b].

мость платежей возросла, регулируемые цены удерживались на низком уровне до конца 1990-х годов (особенно относительно прочих растущих издержек промышленного производства). Начиная с 2001 года регулятивные органы федерального уровня (ФЭК) следовали планам либеральных реформ и одобряли ежегодное повышение регулируемых цен. Особенно существенно тарифы возросли в 2001 и 2003 годах, что привело к волне протестов и породило оппозицию в Государственной Думе²⁷. Реформа ценообразования на протяжении следующих лет продолжала быть одной из наиболее противоречивых составляющих процесса преобразований в электроэнергетике. В четвертой главе мы подробно рассмотрим, как процесс либерализации цен протекал по-разному в зависимости от региона и с разной степенью успешности в тот или иной период.

Осуществление реформ: оппозиция, противоречия и открытые для пересмотра соглашения

Именно либералы успешно проложили курс реформ и избавились от унаследованных с советских времен структур отрасли, в результате чего РАО «ЕЭС России» и «АО-энерго» ушли в прошлое. Однако на самом деле осуществление реформ электроэнергетики определялась политическими альянсами с меняющимся составом. Альянсы возникали и распадались, планы по модернизации отрасли развивались и пересматривались. То, как менялась роль иностранных инвесторов, служит примером подобной изменчивой конъюнктуры. Либеральные реформато-

²⁷ В 1990-е годы Иркутск был одним из городов с наиболее низкими тарифами на электроэнергию, см. OECD (2003). К 2003 году ФЭК ограничила рост тарифов 14 процентами, но региональные тарифы возросли в среднем на 29 процентов, что отражало динамику роста оплаты в регионах, которые ранее сдерживали рост тарифов. В преддверии президентских выборов 2004 года партия «Единая Россия» представила в Государственной Думе инициативу, направленную на сохранение низких тарифов. Данный вопрос обсуждается в гл. 5.

ры из команды Ельцина проявляли рвение, пытаясь привлечь на свою сторону крупные европейские энергокомпании с тем, чтобы те предоставили России свои капиталы, технологии и специалистов. В 1990-е годы некоторые иностранные стратегические инвесторы приобрели ценные миноритарные доли в российских электроэнергетических компаниях. Хотя некоторые из этих иностранных компаний оставались в игре по мере развития реформ, другие были вытеснены после 2003 года, когда группировки этактистов в правительстве Путина повлияли на принятие ряда решений в области приватизации, что в итоге создало благоприятные условия для национальных энергетических компаний.

В следующих трех разделах этой главы речь пойдет о видоизменяющихся альянсах, которые определяли характер российской энергетической политики. В первом разделе я подробно останавливаюсь на годах правления Ельцина, когда автономия губернаторов, по сути, означала, что попытки федеральных властей осуществить преобразования в системе бойкотировались на местах. Во втором разделе я рассматриваю этап перехода политической власти от Ельцина к Путину на стыке веков, когда возник нетривиальный альянс между либеральными реформаторами и силовиками-этактистами. Последний раздел главы посвящен пятилетнему периоду реформ с 2003 по 2008 год, когда у власти находился Путин. Каждый из этих периодов вкратце представлен в табл. 2.1, где показано, как преобразования в электроэнергетической системе определялись такими факторами, как политическая оппозиция и временные альянсы, разногласия и соглашения. Заметим, что дихотомия между «противниками» и «сторонниками» реформ стерлась за время первого срока правления Путина. Неизменным за эти годы было то, что изменения в отрасли были обусловлены пактами между российскими зарождающимися конгломератами и властями разных уровней.

Таблица 2.1. Открытые для пересмотра сделки, определившие результаты реформ электроэнергетики

	Правление Б. Н. Ельцина	Первый срок полномочий В. В. Путина, 2000–2004 гг.	Второй срок полномочий В. В. Путина, 2004–2008 гг.
Сторонники реформ	Либеральные реформаторы и федеральные власти	Губернаторы теряют влияние. Олигархи приобретают влияние на федеральном уровне	<i>Сделки между федеральными властями, промышленными и энергетическими конгломератами определяют условия реформ</i>
Противники реформ	<i>Сделки между губернаторами регионов, промышленными и энергетическими компаниями препятствовали реализации либеральных реформ, разработанных в центре. Эти региональные сделки predeterminedляли передачу права собственности и субсидирование</i>	Либеральные реформаторы успешно иницируют реформы благодаря альянсу между либералами и силовиками	Открытых противников реформ нет; однако либеральным реформаторам приходится идти на уступки конгломератам

Политика в сфере электроэнергетики (часть I)

Региональные сделки во время правления Б. Ельцина

На протяжении 1990-х годов преобразования в электроэнергетической отрасли осуществлялись на основе сделок между губернаторами регионов, «АО-энерго» и новыми собственниками. В Москве младореформаторы планировали комплексную реструктуризацию и реформы российской экономики²⁸. Но оппозиция со стороны региональных элит элементарно сводила на нет возможность центра воплощать эти планы в жизнь и проводить рыночные реформы. Губернаторы регионов, главы «АО-энерго» — их иногда называли «генералами электричества» — и руководители предприятий (представители старой номенклатуры и новые предприниматели) образовывали альянсы, которые не подчинялись директивам и бойкотировали реформы, назначаемые из Москвы. Конфликт между либеральными реформаторами и региональными властями в электроэнергетической отрасли выражался в конкуренции за юрисдикцию, полномочия и ресурсы и отражал одну из важнейших линий раскола в российской политике ельцинских времен [Lapidus 1999: 74–82; Hanson 1994: 23–28]. Во второй половине 1990-х годов несколько наиболее влиятельных губернаторов организовали могущественную политическую группу на федеральном уровне, пытаясь добиться влияния в Москве и назначить преемника для слабеющего Ельцина²⁹. Несостоятельность федеральной власти, противостоящей вызовам со стороны субнациональных центров силы, дала повод многим экспертам высказать предположение,

²⁸ Интересная интерпретация данных событий с позиций непосредственных участников представлена в работе [Vasiliev et al. 1999].

²⁹ Губернаторы, которые имели наиболее прочные позиции в конце 1990-х годов, сформировали политическую коалицию «Отечество — вся Россия», одним из руководителей которой был Е. М. Примаков. Одно время губернаторы считались наиболее вероятными политическими преемниками власти Ельцина, и в этом качестве, очевидно, были главными соперниками силовиков и Путина. К 2003 году коалиция «Отечество — вся Россия» играла все меньшую роль, данный вопрос будет обсуждаться далее в этой главе.

что при Ельцине Россия возвращается к феодальной системе правления³⁰. Кроме того, сравнение с феодальной системой было мотивировано отсутствием единого регулирования электроэнергетической системы: термин «феодализм» указывал на фактическую независимость региональных монополий от московского штаба РАО «ЕЭС России», а также на неспособность федеральной власти управлять самим РАО «ЕЭС России»³¹. Один из свидетелей тех событий, близкий к правительственным кругам, сообщает, что «в период с 1994 по 1997 год правительство фактически утратило контроль над деятельностью РАО “ЕЭС России”» [Burganskij, Elinevskaya 2005: 13].

Местные и региональные газеты много писали о невыплате заработной платы, уничтожающей сбережения инфляции, исчисляемой двузначным числом, забастовках, повседневных тяготах населения и его неуверенности в завтрашнем дне. Все это выражалось термином «социальное напряжение»³². Авторы статей нередко призывали губернаторов регионов к действиям в интересах благополучия населения и «социальной стабильности»³³. В свою очередь, региональные власти, как отмечалось в статьях, принимали решения, направленные на то, чтобы помочь местным

³⁰ Аналогия системы правления при Ельцине с феодальной системой власти рассматривается в работах [Fairbanks 2000: 34–36] и [Shlapentokh 2007].

³¹ См.: Энергетика абсурда // Эксперт. 1998. № 14. 13 апр. С. 29. В этой статье также используется термин «энергетический феодализм». «Энергетические удельные княжества» — еще один термин, который указывает на феодальные структуры и властные отношения в регионе, см.: Удельные княжества копят энергию // Сегодня. 1998. 18 дек.

³² Региональные газеты сообщали о подобных проблемах почти каждый день. В статье, опубликованной в 1995 году, говорится: «Значительная часть предпринимателей еще не нашла своего места в рыночной экономике, не имеет устойчивых заказов и работает неравномерно». См.: Как живется-можется? // Восточно-Сибирская правда. 1995. 7 сент.

³³ Проблема социальной напряженности затрагивается в статье: Ради социальной стабильности // Утро России. 1994. 8 февр. Вудрафф подчеркивает, что губернаторы регионов несли главную ответственность за социальные последствия экономического краха [Woodruff 1999: 114].

предприятиям «найти свое место в рыночной экономике»³⁴. Это должно было позволить властям обеспечить работой и заработком местное население, и как результат — сократило бы социальное напряжение³⁵. В этот период регионы по-разному реагировали на существующие проблемы: губернаторы не располагали равными ресурсами и придерживались различных точек зрения относительно мер борьбы с кризисом. Объясняя подобное разнообразие подходов, исследователи предлагают обратить внимание на тот факт, что независимость регионов проявлялась по-разному. Эррера обращает внимание на различия в том, как региональные власти представляли себе желаемую региональную экономику, чего они ожидали от центра и чего смогли в действительности достичь [Herrera 2005]. К. Стонер-Вейс называет некоторых губернаторов «местными героями», которые эффективно управляли регионами в условиях нестабильности³⁶. В работе Хеллмана, посвященной автономии регионов, первостепенное внимание уделяется тому факту, что у губернаторов была возможность затормозить ход рыночных реформ в регионе с целью сохранения монопольной ренты³⁷. Хотя исследователи предлагают разнообразные интерпретации мотивов губернаторов, все работы указывают на основной конфликт между федеральным центром, который хотел успешно провести рыночные реформы, и губернаторами регионов, которым приходилось иметь дело с последствиями краха советской командной экономики.

³⁴ Как живется-можется? // Восточно-Сибирская правда. 1995. 7 сент. Выражение «найти свое место в рыночной экономике» также было использовано предпринимателем из Иркутска в интервью № 54 (2007.11.20).

³⁵ Одним из многочисленных примеров является постановление губернатора Красноярского края: Постановление: «О мерах по снижению социальной напряженности на предприятиях». В Администрации края // Красноярский рабочий. 1994. 10 июня.

³⁶ Стонер-Вейс в своем исследовании стремится ответить на вопрос, почему «местные герои», то есть «успешные руководители», находились у власти лишь в некоторых, но не во всех регионах [Stoner 1997:10].

³⁷ «Местные чиновники... препятствуют вхождению их регионов в рынок, чтобы сохранить свою долю в местной монопольной ренте». См. [Hellman 1998: 204].

Ельцин вначале поощрял региональную автономию для привлечения союзников в борьбе с консервативными силами, которые хотели сохранить Советский Союз³⁸. Как известно, в 1991 году он призвал регионы брать столько суверенитета, сколько они смогут проглотить³⁹. Процессы дезинтеграции были запущены, что впоследствии привело к фрагментации политической власти и административных структур. Это, в свою очередь, означало, что регионы, по сути, были предоставлены сами себе и в итоге могли пользоваться фактической обширной автономией в отдельных аспектах политической и экономической жизни [Lapidus 1999]. Один региональный эксперт, комментируя ситуацию, заметил, что за получением автономии последовал тяжелый период, когда «не было ни направления, ни сотрудничества, и все было под угрозой коллапса»⁴⁰. Проблемы, вставшие перед региональными властями, были огромными. Другой эксперт, говоря о ситуации в Приморском крае, замечает, что «целый ряд... общегосударственных задач оказался фактически возложенным на Приморский край без предоставления ему достаточных для реализации этих функций финансовых и иных ресурсов»⁴¹.

Хотя автономия явно оказалась бременем для одних губернаторов, многие другие смогли ею воспользоваться. Я имею в виду губернаторов трех регионов, речь о которых пойдет далее. Мэр Москвы Ю. М. Лужков, харизматичный политик, оказал огромное влияние на ход постсоветских преобразований в целом и на электроэнергетическую реформу в частности. Губернатор Приморского края Е. И. Наздратенко был известен тем, что воспользовался представившейся возможностью и нашел способ инте-

³⁸ Развитие противостояния между Ельциным и Горбачевым рассматривается в исследовании [Breslauer 2002].

³⁹ Там же. С. 125. См. также [Sakwa 2008: 246]. Эти центробежные силы и угроза отделения регионов были одними из наиболее острых дискуссионных вопросов в 1990-е годы.

⁴⁰ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

⁴¹ Ради социальной стабильности // Утро России. 1994. 8 февр.

грировать свой регион во внутренний и международный рынки. Губернатор Иркутской области Ю. А. Ножиков также был исключительно независим в своих действиях и открыто проводил стратегию с помощью экономических мер, которые ограждали регион от пагубных последствий административных решений Москвы. Ножиков выразил точку зрения многих губернаторов, заявив следующее: «На каждой территории — свои условия, свои отношения, свой менталитет населения, свой климат, наконец»⁴². При этом он добавил, что не все может или даже должно решаться в Москве. Ножиков вспоминает, что к действию его побудили граждане, которые толпились вокруг него на улицах и рассказывали о трудностях, о голоде: «Когда тебя, главу администрации, губернатора, на улице окружают люди и говорят, что нечем кормить детей... то это не кажется... второстепенным. И чтобы изменить эту ситуацию, никаких сил не жалко» [Ibid.: 166]. Ножиков был, пожалуй, одним из самых отзывчивых губернаторов. Но и другие губернаторы разрабатывали собственные меры в ответ на проблемы и вызовы, возникающие в эпоху постсоветских реформ. Неважно, были ли руководители регионов рады автономии или им приходилось мириться с ней как с чем-то неизбежным, независимость привела к тому, что политические решения, конфликты и альянсы стали частью политики местного уровня. В действительности это означало, что попытки либеральных реформ электроэнергетики, предпринимаемые в Москве, в целом учитывались в региональных инициативах, но большинство вопросов находило решение на местах, например в процессе улаживания противоречий между губернаторами и мэрами крупных городов⁴³.

⁴² Ножиков упоминает эти события в своей биографии [Ножиков 1998: 155].

⁴³ Было хорошо известно о постоянных баталиях между мэром Владивостока и губернатором Приморского края. Эти конфликты стали темой ряда статей, опубликованных в газете «Утро России». См., напр.: Паны дерутся... // Утро России. 1997. 21 янв. Смотри также исследование Стонер-Вейс по региональным системам правления [Stoner 1997]. Она пришла к выводу, что управление будет более эффективным в регионах, где сосредоточены промышленные предприятия — там формируются более прочные альянсы.

Стратегии развития регионов 1990-х годов были более разнообразными и менее формализованными, чем более поздние стратегии, сформированные в путинскую эпоху. Зачастую стратегии формулировались в специальном порядке в ответ на кризис, обрушившийся на тот или иной регион. При этом решения принимались альянсами губернаторов, руководителей «АО-энерго» и крупнейшими предприятиями, от которых зависела ситуация с занятостью в регионе. Бывший руководитель «Иркутск-энерго» ставший затем сенатором от области, охарактеризовал сотрудничество с представителями региональных отраслей и администрации следующим образом: «Мы работали с региональными отраслями и региональной администрацией, чтобы обеспечить население регионов»⁴⁴. Подобного рода договоренности, заключаемые на местном уровне с олигархами или собственниками малого бизнеса, помогали региональным предприятиям избежать закрытия и приспособиться к новым рыночным условиям⁴⁵. Энергетические субсидии и решения в области приватизации были лишь некоторыми инструментами управления, которыми пользовались губернаторы в условиях реформирования региональной экономики. В местных СМИ много писали о различных поблажках — кредитах, налоговых послаблениях, льготах в натуральной форме, — которые региональные власти предоставляли компаниям и рабочим⁴⁶. Например, в алюминии-

⁴⁴ Интервью № 59 с политиком / бывшим руководителем электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.11.30). Эксперт использует термин «обеспечить», который прочно вошел в дискурс советского госплана.

⁴⁵ Тот факт, что губернаторы стремились к контролю над электроэнергетикой ради сохранения региональной промышленности, упоминается несколькими экспертами, например в интервью № 60 с руководителем энергетической компании (Иркутск, 2007.12.03). См. также [Woodruff 1999: 115].

⁴⁶ В статье «Город накормить непросто», опубликованной в газете «Восточно-Сибирская правда» 26 января 1994 года, сообщается о получении колбасным заводом кредита от местной администрации, что позволило сохранить завод. Сбор налогов был серьезным вызовом для федеральных и региональных властей, см., напр.: Бюджетное послание Губернатора области // Восточно-Сибирская правда. 1995. 17 окт. Значимость льгот в натуральной форме рассматривается в исследовании [Wengle, Rasell 2008: 739–756].

вой отрасли механизм, известный под названием «давальческая схема», позволил освободить литейные заводы от импортных и экспортных пошлин и оказался залогом огромного успеха предприятий алюминиевого литья [Adachi 2010: 66].

Чтобы сохранить на плаву муниципальную экономику и иметь возможность регулировать региональную, было необходимо в первую очередь справиться с задачей по обеспечению населения и промышленных предприятий бесперебойным электроснабжением. Вопросы, связанные с электроснабжением, стали важной частью региональной политики. Согласно дальневосточному эксперту, «все проблемы регионального развития в экономической и социальной сфере местными властями в той или иной степени обязательно связываются с энергоснабжением» [Лобунец 2004: 15]. Губернаторы извлекали немалую выгоду из контроля над «АО-энерго»⁴⁷. Они влияли на региональное развитие, распределяя энергетические субсидии, одобряя определенные приватизационные решения или определяя исход споров, связанных с собственностью. В следующих главах мы рассмотрим эти аспекты более подробно. Один эксперт, комментируя ситуацию в регионе, нашел краткий способ описания этой тенденции: «Региональные власти достаточно быстро убедились, что для воздействия на экономические и социальные процессы у себя в регионе у них остался только один рычаг — местные энергокомпании»⁴⁸.

В 1990-е годы губернаторы использовали субсидирование в сфере электроэнергетики по-разному. Чтобы смягчить последствия безудержной инфляции, успешной стратегией было сдержи-

⁴⁷ Равно как и другие крупные региональные компании, предприятия отрасли также выполняли требование властей помочь развитию региона в натуральной форме. Субсидирование футбольного стадиона во Владивостоке осуществлялось ОАО «Дальэнерго», с аналогичной просьбой власти обращались и к ОАО «Амурэнерго». Интервью № 30 с политическим аналитиком (Владивосток, 2007.09.14).

⁴⁸ Энергетика абсурда // Эксперт. 1998. № 14. 13 апр. С. 29. В данном контексте часто используется термин «рычаг». Интервью № 32 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.09.18 и 2007.09.25).

вание роста тарифов на электроэнергию для домохозяйств. Домохозяйства в сельской местности и жилые помещения с электрическим оборудованием (в отличие от домов с газоиспользующим оборудованием) в советские времена оплачивали электроэнергию по более низким тарифам, чем прочие домохозяйства — потребители электроэнергии, и в рассматриваемый период они сохранили за собой право платить за электричество по особым тарифам⁴⁹. Кроме того, энергопотребители прочих категорий, такие как больницы, учебные заведения, НИИ и военные объекты, которые пострадали в результате снижения государственных расходов в 1990-е годы, обычно платили за электроэнергию по низким тарифам или не платили вовсе⁵⁰. Для губернаторов контроль над электростанциями был способом субсидирования промышленных предприятий — потребителей электроэнергии. В свою очередь, лояльные предприятия предоставляли рабочие места местным жителями и зачастую помогали региональному благосостоянию натуральным путем. Помимо прочего, некоторые губернаторы превратили электроэнергетическую отрасль в источник доходов, вымогая взятки у региональных промышленников в обмен на низкие тарифы⁵¹. Губернаторы также стремились установить региональный контроль за налоговыми поступлениями из электроэнергетической отрасли, что ограничивало объем федеральных доходов от сбора налогов⁵². Каким бы ни был механизм регионального управления, его главным рациональным обоснованием была забота о бесперебойном энергоснабжении — обеспечении компаний электрической энергией. Мало того что перебои в электроснабжении были проблемой сами по себе, подобные инциденты

⁴⁹ Источники данных по тарифам и субсидиям приводятся в гл. 4.

⁵⁰ Интервью с В. Кудрявым см.: Эксперт. 1998. № 14. 13 апр. С. 32.

⁵¹ Хотя в разговоре со мной эксперты ссылались на коррупционные схемы, подобные этой, у меня нет уверенности в том, что данные случаи подтверждаются фактами и предметными доказательствами. Лишь самые мужественные журналисты-расследователи отваживались на сбор данных, изображающих коррупцию российских элит. О некоторых таких расследованиях сообщается в книге М. Гессен [Gessen 2012].

⁵² Президент тоже ошибается // Красноярский рабочий. 1992. 25 сент.

использовались в политической борьбе как средство дискредитации правящих элит⁵³.

Регионы с профицитом собственной электроэнергии имели еще одну возможность помочь региональному развитию — обеспечить экспорт электроэнергии за рубеж. В середине 1990-х годов, когда регионы приобрели полную независимость, компания «Иркутскэнерго» вынашивала смелые планы по строительству энергетического моста в Китай — предполагалось провести высоковольтную линию электропередачи для экспорта электроэнергии, производимой мощными гидроэлектростанциями региона [Щербаков, Тертышник 2000: 235]⁵⁴. «Эта мера создаст рабочие места и будет полезна для финансовой ситуации в регионе», — объяснял генеральный директор ОАО «Иркутскэнерго»⁵⁵. Вряд ли подобная стратегия пришлась по душе РАО «ЕЭС России» и либеральным реформаторам, поскольку центр стремился убедить регионы с низкими тарифами и энергопрофицитом направлять электроэнергию в единую национальную электрическую сеть. В этот момент губернатор Иркутской области оказался перед выбором: он мог во исполнение директив РАО «ЕЭС России» субсидировать соседнюю Бурятию, где ощущался дефицит эффективных производящих мощностей и тарифы на электроэнергию были высокими, или, напротив, бороться за сохранение энергетической политики, обеспечивающей низкие тарифы для местного населения и промышленного производства. В дальнейшем мы увидим, что он до последнего боролся за интересы региона.

Теоретически «АО-энерго» подчинялись РАО «ЕЭС России», а региональными энергоснабжающими компаниями управлял иерархический и централизованный аппарат. Но на практике

⁵³ Данное положение дел особенно наглядно прослеживается на примере конфликта между мэром Владивостока и губернатором Приморского края, см., напр.: Паны дерутся... // Утро России. 1997. 21 янв.

⁵⁴ См. также: Китай отверг российскую электроэнергию // Коммерсантъ. 2000. 15 сент.

⁵⁵ V. Borovskii // Moscow Times. October 28, 1997.

губернаторы сохраняли жесткий контроль над «АО-энерго». По словам одного эксперта, «как известно, холдинг РАО «ЕЭС России» представляет собой структуру, в которой решение многих ключевых вопросов невозможно без согласия губернатора»⁵⁶. Тесные связи между региональными элитами и электроэнергетическими компаниями были наследием советской эпохи. В качестве важной инфраструктуры «АО-энерго» подчинялись номенклатуре КПСС, и продолжалось это до тех пор, пока не рухнула советская плановая экономика. Руководителями «АО-энерго» часто были представители старой региональной партийной верхушки. Они сохраняли власть на протяжении почти всего первого постсоветского десятилетия, и этот факт способствовал установлению прочных связей между региональными администрациями и «АО-энерго» в 1990-х годах⁵⁷. Подобного рода соглашения устраивали РАО «ЕЭС России»: «В своем стремлении обеспечить электроснабжение РАО ЕЭС, действуя в духе советских времен, стремилось в первую очередь поставить электроэнергию региональным отраслям независимо от их платежеспособности», отметил один эксперт, комментируя ситуацию в середине 1990-х годов⁵⁸. Подобная практика способствовала сокращению доходов «АО-энерго» и РАО «ЕЭС России», при этом ряд «АО-энерго» оказался в состоянии банкротства⁵⁹.

Одновременно с расширением региональной автономии и снижением авторитета федеральных директив в 1990-е годы наблюдался распад многочисленных бюрократических структур

⁵⁶ Известия. 2000. 12 авг.

⁵⁷ Связи между представителями региональных властей и руководителями «АО-энерго» рассматриваются в гл. 6. Эти связи упоминались экспертами в некоторых беседах, например, в интервью № 45 с сотрудником электроэнергетической компании и № 46 с ученым. Оба интервью записаны в Хабаровске (2007.10.11).

⁵⁸ Moscow Times. March 11, 1997.

⁵⁹ Хотя на протяжении почти всего первого постсоветского десятилетия к формальной процедуре банкротства прибегали редко, есть сведения, что в 1990-е годы порядка 20 «АО-энерго» проходили процедуру банкротства [Бергер, Проскурнина 2008: 58].

советской эпохи. Один эксперт, рассматривая спор вокруг «Тюменьэнерго», отмечал: «Авторитет федеральной власти и законов упал так низко, что считаться с ними многие уже не считают необходимым»⁶⁰. На этом фоне региональные администрации прибегали к двусторонним договорам с центральными властями с целью разграничения полномочий и закрепления автономии в области регулирования электроэнергетики⁶¹. Слабость центральной власти и прямой карт-бланш, предоставленный Ельциным регионам, в совокупности привели к модели федеративного устройства, которая получила название асимметричной федерации. Богатые природными ресурсами регионы благодаря сильным руководителям провели переговоры и добились особого статуса и привилегий, выходящих за рамки всего того, что было предусмотрено конституцией. Кроме того, Ельцин гарантировал заключение аналогичных договоров с регионами, которые создавали ощутимую угрозу дезинтеграции, а именно: этнические республики и регионы, которые обладали обширными природными ресурсами и во главе которых стояли сильные губернаторы [Treisman 1998: 893–906].

События в электроэнергетической отрасли развивались по аналогичному сценарию: «Все регионы с избытком [электроэнергии] побежали к Ельцину... спрашивая специальные правила», — вспоминал эксперт⁶². Благодаря таким договорам сильнейшие регионы, губернаторы которых пользовались поддержкой со стороны администрации Ельцина, юридически закрепили автономию в сфере электроэнергетики. Таким образом, Татарстан,

⁶⁰ Поводом для данного комментария послужила попытка властей Тюмени получить в собственность АО «Тюменьэнерго», что было дерзким нарушением федеральных директив, см.: Удельные княжества копят энергию // Сегодня. 1998. 18 дек.

⁶¹ Договор федеральных властей с Иркутской областью и его положения, касающиеся энергоснабжения, упоминаются в статье: Опять двадцать пять — энергетический спор продолжается // Восточно-Сибирская правда. 1997. 17 янв.

⁶² Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

Башкортостан, Свердловская область, Иркутская область, Хабаровский край и Якутия располагали договорами, где содержался особый пункт, посвященный электроэнергетике [Губогло 1997]⁶³. Некоторые регионы, не заключившие договор (соглашение), согласовывали тарифы на электроэнергию в процессе прямых переговоров с федеральной властью. Речь идет о регионах, которые обладали сильной переговорной позицией благодаря энергопрофициту. Власти Хакасии, одного из крупнейших производителей электроэнергии в Сибири, провели переговоры с федеральным правительством и согласовали десятилетний мораторий на повышение тарифов [Burganskij, Elinevskaya 2005]. Другие регионы стремились получить особые полномочия для регулирования отрасли в условиях кризиса, когда перебои в электроснабжении угрожали подорвать местную экономику⁶⁴. Такие договоры и соглашения были для федеральных властей обоюдоострым орудием. С одной стороны, они упорядочивали отношения между регионом и федеральным центром, возникающие в процессе решения важных вопросов электроэнергетики, таких как полномочия в налогово-бюджетной сфере и регулирование тарифов. С другой стороны, они привели к тому, что в правовой сфере регулирования возникли неравноправные условия: привилегии более сильных регионов были препятствием к тому, чтобы федеральные ресурсы могли быть равно распределены среди регионов.

Но важнее именно то, что на протяжении 1990-х годов губернаторы регионов пользовались фактической автономией. Фактический региональный суверенитет имел целый ряд проявлений. Например, губернаторы могли остановить налоговые отчисления в единый общенациональный бюджет⁶⁵ или отправить своих ставленников в федеральные учреждения на уровне субъекта

⁶³ Договор с Иркутской областью обсуждался в интервью № 50 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.15).

⁶⁴ Красноярск отобрал собственность у РАО ЕЭС // Сегодня. 1998. 4 дек.

⁶⁵ См., напр.: Иркутская область отказывается платить в федеральную казну // Восточно-Сибирская правда. 1994. 2 февр. См. также [Volkov 2008: 250].

Федерации, что позволяло губернаторам увеличить контроль над вопросами, которые формально не находятся в ведении регионов⁶⁶. Еще одним проявлением фактической автономии губернаторов в электроэнергетической сфере был экспорт электроэнергии за рубеж. РАО «ЕЭС России» и политики федерального уровня возражали против подобной практики, поскольку, как отмечалось ранее, *они* хотели контролировать распределение дешевой электроэнергии, а также распределение прибылей в результате прямых сделок с потребителями за рубежом (в их интересы не входило оставлять подобное право за регионами). Региональные инициативы были особенно нежелательны, если они принадлежали Иркутской области, которая пыталась подороже продать электроэнергию за рубеж, игнорируя просьбу правительства оказать поддержку соседней республике Бурятия⁶⁷. Хотя смелым планам по строительству высоковольтной ЛЭП не было суждено стать реальностью, Иркутская область продавала электричество близлежащим китайским и монгольским территориям, пользуясь при этом уже существующими линиями электропередачи. В целом можно сказать, что губернаторы сибирских регионов были особенно независимыми в электроэнергетической сфере: В. М. Кресс, губернатор Томской области; Л. К. Полежаев, губернатор Омской области; А. Г. Тулеев, губернатор Кемеровской области; В. А. Толоконский, мэр Новосибирска, губернатор Новосибирской области с 2004 года; А. А. Суриков, глава администрации Алтайского края; А. И. Лебедь, губернатор Красноярского края; и, разумеется, Ю. А. Ножиков, губернатор Иркутской области. Эти губернаторы возглавили оппозиционное движение против планов либеральных реформ, которые предлагал центр⁶⁸.

⁶⁶ См. [Sakwa 2008: 227]. В дальнейших главах я продемонстрирую огромное значение данного фактора при назначении членов региональных энергетических комиссий (РЭК) и руководителей «АО-энерго».

⁶⁷ Данный факт был затронут в интервью № 54 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.20).

⁶⁸ Шандаров М. Анатолия Чубайса холодно встретили в Сибири // Коммерсантъ. 2000. 11 нояб.

Итак, во время правления президента Ельцина значимую роль в политике играли следующие акторы: 1) либеральные реформаторы, представители федерального центра, которые пользовались авторитетом у правительства Б. Ельцина, но не имели достаточного влияния, чтобы провести в жизнь противоречивые реформы без поддержки губернаторов или прочих могущественных групп; 2) губернаторы регионов; а также 3) формирующиеся олигархические конгломераты регионального и общенационального значения. Губернаторы регионов и новые собственники образовывали альянсы, которые успешно противились реализации планов федерального центра по проведению рыночных реформ в отрасли. Члены команды либеральных реформаторов при Ельцине, некоторые из которых впоследствии занимали важные посты в администрации Путина, понимали, что либерализация потребует «деполитизации» электроэнергетики, — было необходимо принять меры, чтобы помешать политическим властям регионов использовать электроэнергетику как инструмент регулирования региональной экономики.

На протяжении большей части первого постсоветского десятилетия политические тенденции в электроэнергетической отрасли в целом отражали трения между центром и регионами. Такова была обстановка в отрасли, когда в 1998 году Чубайс возглавил РАО «ЕЭС России». Младореформаторам и Чубайсу было хорошо известно о значимости отрасли для губернаторов регионов, и они были недовольны региональным контролем над «АО-энерго». Точно так же, как и региональные власти, либеральное реформаторы в Москве понимали комплексную взаимосвязь между «АО-энерго» и экономикой регионов. Но в 1990-е годы реформаторы были бессильны действительно что-либо изменить. Когда Чубайс стал председателем правления РАО «ЕЭС России», он приступил к реализации планов реформ, которые разработал еще в бытность министром в Кабинете министров Ельцина. Одной из его первых и важнейших целей был раздел вертикально интегрированных компаний «АО-энерго». Он полагал, что данный шаг был необходим для ослабления власти губернаторов в сфере электроэнергетики. Неудивительно, что в регионах его

планы были крайне непопулярны: «Никому не нравились планы Чубайса»⁶⁹. Его оппоненты заявляли, что он плохо разбирается в «социальных аспектах» экономического управления. Говоря о Чубайсе, один региональный администратор заметил, что «социальную сферу он [Чубайс] считает делом второстепенным». Тот же чиновник, противопоставляя безразличие федерального центра вниманию регионов к «социальной сфере», с сожалением отметил, что Чубайс не задумываясь резко сократил расходы РАО ЕЭС на «социальные программы»⁷⁰.

Губернаторы были не одни в лагере противников либерализации. Чубайс вспоминал многочисленные конфликты с региональными политиками: «Кто был против нас, когда мы начинали? <...> Губернаторы, большинство партий в парламенте, большой бизнес, миноритарные акционеры, ученые из академий, и это еще не полный список»⁷¹. Губернаторы и представители большого бизнеса были основными противниками реформ: губернаторы хотели сохранить возможность влиять на будущее электроэнергетической отрасли, а крупные компании рассчитывали на губернаторов в вопросе получения электроэнергии на выгодных условиях⁷².

В Государственной Думе РФ либеральным реформаторам противостояла широкая, но разнородная оппозиционная коалиция, которую возглавляли губернаторы и промышленники и которая включала группу явных противников реформ, таких как КПРФ, партия «Яблоко» социал-демократического или соци-

⁶⁹ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

⁷⁰ Это мнение П. С. Штейна, главы Бурейского района Амурской области, по словам которого: «...социальную сферу он [Чубайс] считает делом второстепенным». См. интервью со Штейном: Конфликт интересов разрешаем дипломатично // Дальневосточный капитал. 2005. № 5/57. С. 44.

⁷¹ См. интервью с Чубайсом: Power Play // Institutional Investor. May 31, 2003. URL: <http://www.institutionalinvestor.com/article/b15135rc6hd8s0/power-play> (дата обращения: 11.11.2021).

⁷² См.: Выборы // Восточно-Сибирская правда. 1994. 15 февр.

ально-либерального толка и энергетики⁷³. Противники ссылались на исход ваучерной приватизации — «прихватизации» — под эгидой Чубайса и опасались, что либерализация приведет к разбазариванию национальных ресурсов, а люди со связями, близкие к правящим кругам, захватят ценные активы⁷⁴. Кроме того, они были обеспокоены тем, что рост тарифов на электроэнергию мог оказать воздействие на социальное и экономическое развитие их регионов. Данная обеспокоенность создала условия для раскола либерального лагеря. Г. А. Явлинский, глава партии «Яблоко», старейшей в России либеральной партии, был в этом вопросе противником «младореформаторов» из команды Ельцина⁷⁵. Среди экспертов электроэнергетики (так называемых «академиков», см. цитату Чубайса ранее), выступавших против реформ, были выдающиеся представители Министерства энергетики РФ, в том числе В. В. Кудрявый, заместитель министра энергетики России⁷⁶. Эти эксперты были весьма скептически настроены по отношению к планам организации энергоснабжения на рыночной основе⁷⁷. В течение ряда лет — с середины 1990-х до 2003 года — эти группы действовали сообща, и им удавалось замедлить ход энергореформы⁷⁸.

Хотя Государственная Дума РФ была важной площадкой для политики в сфере электроэнергетики, главной помехой на пути реформы отрасли были губернаторы регионов, которые сохра-

⁷³ Первая российская либерально-демократическая партия «Яблоко» была основана в начале 1990-х годов.

⁷⁴ Энергетика России: реформа или прихватизация? // Восточно-Сибирская правда. 2000. 14 нояб.

⁷⁵ Aron L. Privatizing Russia's Electricity. American Enterprise Institute Russian Outlook. Summer 2003. URL: <http://www.aei.org/article/foreign-and-defense-policy/regional/europe/privatizing-russias-electricity/> (дата обращения: 12.06.2022).

⁷⁶ Заместитель министра энергетики Кудрявый открыто критиковал энергетическую реформу. См. интервью с ним: Эксперт. 1998. № 14. 13 апр. С. 32. Более подробно роль Кудрявого в отрасли рассматривается в гл. 6.

⁷⁷ Данная установка более подробно рассматривается в гл. 6.

⁷⁸ И в 2002–2003 годах фракции «Яблоко» и КППРФ голосовали против реформ. Но в это время они представляли меньшинство. См. [Aron 2003].

няли жесткий контроль над «АО-энерго». Ельцин сделал ряд шагов для централизации власти, но лишь во время правления Путина усиление полномочий на федеральном уровне стало делом наибольшей важности. С приходом к власти Путина либеральные реформаторы нашли важного союзника в крестовом походе против региональной независимости, которую Кремль все больше воспринимал как серьезное препятствие для управления страной, не говоря уже о «модернизации» России.

Политика в сфере электроэнергетики (часть II)

Неожиданный альянс

Когда Путин стал президентом, политическая динамика в России радикально изменилась. Российская политика определялась попытками Путина устранить две вещи, воспринимаемые как угрозы для суверенитета центральной власти, — губернаторов и олигархов. Еще одной целью путинского федерального правительства стало восстановить полномочия центра для регулирования экономики, вновь централизовать процесс разработки экономической политики и создать единую экономическую зону⁷⁹. Эти цели преследовались под видом попыток повысить материальное благополучие на территории всей России. Выступая в Казани, столице Татарстана, весьма независимого региона, президент Путин подверг критике тот факт, что субъекты Федерации, по его мнению, пользуются чрезмерной свободой действий при разработке политического курса: «Мы должны стремиться сделать жизнь одинаково хорошей во всех российских регионах. Мы не достигнем этой цели без единого правового и экономического пространства в России»⁸⁰. Хотя третья цель менее известна,

⁷⁹ Оценка политики, направленной на централизацию процесса принятия решений в сфере экономики, приводится в статье: Региональная экономика // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 73.

⁸⁰ Речь цитируется в информационном сообщении: Putin calls for new, improved Federalism // REF/RL Newslines, March 23, 2000.

чем борьба Путина против олигархов и губернаторов регионов, достижение всех целей требовало взаимосвязанных мер.

За первый президентский срок президенту Путину в целом удалось централизовать власть⁸¹. Централизация власти положила начало серьезным преобразованиям в электроэнергетической отрасли. В то же время Путин сплотил две различные политические группировки, которые возражали против автономии регионов, так родился неожиданный альянс между силовиками и группой либералов в администрации Путина во главе с А. Л. Кудриным, Г. О. Грефом, М. М. Касьяновым и А. С. Волошиным⁸². Благодаря этому альянсу были проведены либеральные реформы в отрасли, которые помогли преодолеть кризис 1990-х годов. В группу силовиков входили инсайдеры ФСБ, составлявшие опору власти Путина. Обе стороны в этом неожиданном и доселе обойденном вниманием аналитиков альянсе имели общую цель: они хотели положить конец влиянию региональных властей⁸³. С точки зрения силовиков, угроза для федеральной власти со стороны непокорных регионов была слишком большой. Кроме того, силовики как политическая сила сталкивались с немалой угрозой для своих интересов: губернаторы, которые в конце 1990-х годов стали доминирующей группировкой в Кремле, имели большие возможности сменить у власти слабого здоровьем Ельцина и вытеснить его политических союзников. Либеральным реформаторам казалось, что региональная автономия осложняла реализацию реформ — Чубайс стремился вывести энергореформу из-под контроля региональных политиков, чтобы «деполитизировать» электроэнергетику⁸⁴. Контроль губернато-

⁸¹ Политические реформы В. Путина подробно рассматриваются в книге [Reddaway, Orttung 2004, 2005].

⁸² Многие представители либеральной фракции в правительстве Путина были назначены президентом. Волошин ранее работал в администрации Ельцина.

⁸³ События, связанные с приходом к власти силовиков, рассматриваются в исследованиях [Kryshtanovskaya, White 2003: 289–306] и [Bremmer, Charap 2007: 83–92].

⁸⁴ Интервью № 63 с руководителем электроэнергетической компании (Москва, 2007.12.12).

ров над «АО-энерго» должен был быть ослаблен в случае ограничения их автономной власти в регионах. Так оказалось, что цели либеральных реформаторов и силовиков совпадают. Кроме того, реформы Чубайса поддержал президент Путин⁸⁵. Пообещав усилить полномочия федеральных органов посредством создания вертикали власти, Путин понимал, что может рассчитывать на поддержку либералов и силовиков.

Тот факт, что Путин оказал поддержку Чубайсу и благословил либерализацию отрасли, вызвал недоумение многих экспертов, поскольку силовики были очень далеки от либералов в том, что касалось роли государства в целом и в энергетике в частности. Представители этого блока разделяли веру в этатизм как ведущую экономическую парадигму, и этот принцип имел для них центральное значение [Bremmer, Charap 2007: 89]⁸⁶. Говоря об этатизме силовиков, либералы использовали термин «государственный капитализм» — госкапитализм. Возобновление государственного контроля над нефтегазовой отраслью было важнейшей частью планов силовиков по созданию сильного государства для управления российской экономикой в будущем⁸⁷. Силовики и их союзники в Кремле выступали за создание энергогиганта путем передачи «Газпрому» контроля над всеми энергетическими активами — нефтью, газом и электроэнергетикой. Данная позиция силовиков приводится в докладе одного из российских аналитических центров: «Основная цель силовиков — консолидация российской энергетической отрасли для создания энергогиганта и обеспечения собственного контроля над финансовыми потоками». В докладе приводится перечень конкретных энергетиче-

⁸⁵ П. Рутланд указывает, что Путин оказал Чубайсу «твердую поддержку» в проведении реформ. См. [Rutland 2012: 294].

⁸⁶ Однако стоит также отметить, что позиция силовиков была не так четко очерчена, как позиция либералов. Отчасти это объясняется тем, что политическая программа силовиков никогда не определялась экономической повесткой дня, а отчасти и тем, что среди представителей силовых структур, возможно, было меньше единства, чем казалось на первый взгляд.

⁸⁷ Согласно Х. Балзеру, эти идеи Путин оформил в своей диссертации [Balzer 2005: 210–225].

ских компаний, а РАО «ЕЭС России» указывается в качестве основной цели изложенной стратегии⁸⁸. Яркий поборник госкапитализма И. И. Шувалов неоднократно высказывался против приватизации в электроэнергетической отрасли, указывая на необходимость сохранения государственного контроля над энергетикой, центральная роль в которой отводилась «Газпрому» как своего рода правительственному органу⁸⁹. В том, что касалось электроэнергетики, разногласия между двумя этими лагерями носили более конкретный характер: с позиций этатизма субсидии и дифференцированные тарифные режимы воспринимались в качестве важных инструментов управления, в то время как либералы считали их помехой работе рынка и желали со временем вовсе отказаться от них⁹⁰.

Несмотря на указанные разногласия, сотрудничество было возможно благодаря общей цели — создать такое государство, которое будет способно устанавливать правила и обеспечивать их выполнение. Тот факт, что либералы хотели объединиться с силами, желающими укрепления центральной власти, необычен и парадоксален сам по себе, особенно учитывая, что в конечном итоге целью либералов было *ограничение* роли государства в электроэнергетической отрасли. Чубайс не скрывал своей неприязни к государственному капитализму: «Я считаю госкапи-

⁸⁸ По некоторым данным, доклад отражает взгляды В. Ю. Суркова, могущественного силовика, несмотря на то что аналитический центр, по их собственному утверждению, является независимым, а доклад содержит «объективную точку зрения на кремлевскую конъюнктуру». См. также комментарий по этому поводу: Walters G. Study: Siloviki's Struggle for Assets Not Over // Moscow Times. June 27, 2005.

⁸⁹ Шувалов в одном из интервью заявил: «Нам не нужен “Газпром” только как предприятие — мы хотим, чтобы “Газпром” был органом государства». См.: Интервью с И. И. Шуваловым // Russian Investment Review. Vol. 3/3. P. 9. URL: <http://www.russiainvestors.com/pdf/v3n3/theRIRinterview.pdf> (в настоящий момент ресурс недоступен).

⁹⁰ Аргументы в пользу повышения тарифов на электроэнергию приводятся в интервью с высшим должностным лицом РАО «ЕЭС России»: Низкие цены — враг экономики // Коммерсантъ. 2001. 6 дек.

тализм тупиком»⁹¹. Отвечая на вопрос о том, почему государство не могло обеспечить необходимые инвестиции в электростанции, он ответил: «Государство может нарисовать плакаты с лампочками. — А Чубайс имел в виду советскую графику, посвященную электрификации Советского Союза, на которой был изображен В. И. Ленин с лампочкой. — Но это не решит проблемы сектора»⁹².

Однако политические цели были не менее важны, чем экономическая повестка дня. По словам одного из инсайдеров, «лишение власти глав регионов и РЭК [региональных энергетических комиссий] было ключевым моментом в реформах»⁹³. А точнее, совпадающие цели либералов и этатистов демонстрируют глубину сопряжения рыночного и государствоцентричного проектов. Хотя либеральные реформы явно предполагали, что структуры новой электроэнергетики будут, насколько это возможно, независимы от политики — «только бизнес и никакой политики»⁹⁴, — для достижения данной цели либералы объединились с силовиками. Так они надеялись вывести из игры противников реформ. Чубайс, который стремился отделить электроэнергетику от политики, не меньше этого хотел создать «единый рынок электроэнергии с единым комплексом правил»⁹⁵. В течение определенного периода преобразования в электроэнергетической отрасли

⁹¹ Так Чубайс ответил на вопрос К. Белтон из газеты Financial Times по поводу объявленного слияния ОАО «Сибирская угольная энергетическая компания» (СУЭК) и «Газпрома» на конференции «Энергетика: тормоз или локомотив развития?». Москва, 13 февраля 2007 года.

⁹² А. Чубайс, конференция «Энергетика: тормоз или развитие».

⁹³ Интервью № 11 с экспертом в сфере электроэнергетики (Москва, 2006.10.18).

⁹⁴ Это слова руководителя электроэнергетической компании, интервью № 63 (Москва, 2007.12.12). Еще один эксперт отметил, что авторы реорганизации электроэнергетической отрасли руководствовались идеализированным представлением, что «в бизнесе должно быть меньше политики» и что необходимо положить конец «практике политически мотивированных назначений на руководящие должности в компаниях». Интервью № 43 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Хабаровск, 2007.10.10). Аналогичные идеи приводятся в статье: Низкие цены — враг экономики // Коммерсантъ. 2001. 6 дек.

⁹⁵ Интервью № 63 с руководителем электроэнергетической компании (Москва, 2007.12.12).

определялись ограниченным соглашением, которое позволило двум группировкам найти общий язык. Этот альянс имел колоссальное значение, однако в конечном итоге он оказался непрочным. По мере продвижения реформ либералы и этатисты обнаружили, что их пути вновь разошлись. Далее мы увидим, что либеральные реформаторы продолжали определять общее направление реформ в отрасли, но при этом были вынуждены уступать и подчиняться требованиям других группировок и некоторых олигархов.

За первые несколько лет правления Путина различные противники электроэнергетической реформы (многие из которых представляли угрозу для прихода к власти и укрепления в ней силовиков) утратили свои позиции. Среди них губернаторы, энергетики, КПРФ и представители леволиберального крыла во главе с партией «Яблоко». Последние две группировки ранее сыграли свою роль в судьбе энергореформы, воспрепятствовав ее одобрению в Государственной Думе РФ. Ряд партий, несомненно, ранее могли оказывать определенное влияние на энергореформу, в том числе КПРФ, пользовавшаяся поддержкой губернаторов, «Отечество — Вся Россия» и «Яблоко». Однако в 2003 году, когда «Единая Россия», партия власти, учрежденная президентом, получила большинство голосов в Государственной Думе, они были либо смещены на периферию, либо вовсе исчезли с политического горизонта. Партия «Яблоко» тогда не преодолела пятипроцентного порога и не прошла в Думу. А либеральная партия «Союз правых сил» поддержала реформы, поскольку в то время лидером СПС был Чубайс⁹⁶. Остальные партии в Думе автоматически принимали законопроекты «Единой России»⁹⁷.

⁹⁶ Есть мнение, что партия «Союз правых сил» (СПС) финансировалась субъектами электроэнергетической отрасли. Подобное предположение прозвучало в интервью № 39 с инженером по электрооборудованию/экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

⁹⁷ Помимо утратившей влияние КПРФ, преемницы компартии Советского Союза, только две партии продолжили существовать в качестве «теневой оппозиции» — «Справедливая Россия» и «Либерально-демократическая партия России» (ЛДПР) В. В. Жириновского. «Справедливая Россия» и ЛДПР не хотели или не могли противиться политике Кремля.

На фоне этих событий был принят исторический закон 2003 года и концепция «5+5» получила одобрение.

Очевидно, что политика Путина не ограничивалась продвижением «Единой России» и контролем над законотворчеством в Государственной Думе. Укрепляя федеральные органы власти, Путин был нацелен преимущественно против губернаторов. Некоторые особо непокорные губернаторы при нем были «вынуждены» подать в отставку, как, например, губернатор Приморского края Наздратенко⁹⁸. Начиная с 2000 года центральными властями в отношении губернаторов было проведено множество тщательно задокументированных проверок. Федеральный центр затеял беспроигрышную для себя кампанию — регионы стали проигрывать, тогда как центр одерживал победу [Petrov 2005; Solnick 2000: 1–6]. Первым шагом центра в этой кампании было создание семи надрегиональных административных структур — федеральных округов. Каждый из них находился в ведении полпреда — полномочного представителя президента, иначе называемого «губернатор-тяжеловес»⁹⁹, или посланник президента, в задачу которого входило обеспечить реализацию политики федерального центра. С помощью ряда мер региональные административные структуры были переданы в подчинение постпредам, чья власть быстро усиливалась благодаря все новым полномочиям [Petrov 2005]¹⁰⁰. Пожалуй, самая важная и радикальная перемена в отношениях между центром и регионами произошла с принятием закона 2004 года, в котором упразднились региональные выборы губернаторов, а вместо них вводилась процедура назначения губернаторов президентом. Не граждане,

⁹⁸ Наздратенко предложили должность председателя Госкомитета по рыболовству в Москве, чтобы забрать у него губернаторское кресло. Очевидно, что он не мог отказаться от этого предложения (2001). Интервью № 31 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.09.15).

⁹⁹ Интервью № 8 с экономистом в финансовой организации (Москва, 2006.10.06).

¹⁰⁰ Согласно выводам автора «Новой газеты», у губернаторов осталось настолько мало автономных полномочий, что в институте постпредов больше не было необходимости. См.: Рябов А. Орден — за взятие региона // Новая газета. 2007. 8 окт.

а политические брокеры в Кремле стали основными адресатами политики губернаторов¹⁰¹. Как отметил один региональный журналист, говоря о губернаторе Дальневосточного региона: его статус в глазах властных элит в Москве стал гораздо важнее репутации в регионе¹⁰².

Стратегии централизации нашли отражение и в преобразованиях в электроэнергетической отрасли. Более подробно эти процессы будут описаны в следующих главах. Здесь же я хочу вкратце обозначить три важных аспекта вышеуказанных тенденций. Правительство Путина лишило губернаторов привилегий, которых они добились в результате соглашений с центром еще при Ельцине. Федеральные учреждения получили преимущество в конфликтах по поводу собственности и тарифов, а федеральные суды стали систематически принимать решения в пользу РАО «ЕЭС России» и правительства, в то время как в 1990-е годы не наблюдалось ничего подобного (см. четвертую главу)¹⁰³. В результате ряда административных реформ регулятивные органы были реорганизованы таким образом, чтобы усилить контроль постпредов над региональными регуляторами. «Без согласования с аппаратом полномочного представителя президента ничего нельзя решить», — отметил руководитель электроэнергетической компании Приморского края¹⁰⁴. Один из наблюдателей обобщил результаты передачи полномочий центру следующим образом: «Политическая власть местных монополий [«АО-энерго»] посте-

¹⁰¹ Очевидно, речь идет об относительно ограниченном круге советников Путина, ответственных за назначения. Интервью № 19 с ученым / политическим аналитиком (Москва 2006.11.22). См. также: Петров Н. Карнеги Брифинг 8/3, 2006.

¹⁰² Это так называемый столичный статус. Это понятие я впервые услышала в интервью № 33 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.09.21).

¹⁰³ См. в гл. 4 подробности судебной тяжбы, связанной с ОАО «Иркутскэнерго». Еще один пример — решение Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа в пользу ОАО «Дальэнерго» вопреки постановлению Региональной энергетической комиссии (РЭК). См.: Дальэнерго нашла защитников // Коммерсантъ. 2000. 18 февр.

¹⁰⁴ Интервью № 37 с руководителем электроэнергетической компании (Владивосток, 2007.10.02).

пенно разрушалась», результатом чего стало «испарение регионального контроля»¹⁰⁵, и впредь «региональные власти не имели влияния в формировании реформ [в энергетике]»¹⁰⁶. В довершение сказанного — новый губернатор, назначение которого зависело от Кремля, не имел особого влияния на вектор развития электроэнергетической отрасли, на что указывает эксперт из Приморского края: «У губернатора Дарькина не было выбора, кроме как претворять в жизнь реформы Чубайса»¹⁰⁷.

Кроме того, в рассматриваемый период времени изменилась роль российских олигархов и новых собственников. Как и губернаторы, они стояли на пути Кремля к усилению суверенной власти. Власть российской олигархии была огромной в 1990-е годы¹⁰⁸, но за первые четыре года правления администрации Путина на фоне укрепления правительственной власти их влияние резко сократилось [Ibid.]. Позиции олигархов во многих отношениях были ослаблены. Во-первых, после кризиса 1998 года большое число небольших региональных предприятий было поглощено более крупными конгломератами — зачастую ФПП

¹⁰⁵ Интервью № 16 с экспертом в сфере электроэнергетики / консультантом (Москва, 2006.10.30; по телефону). Высказывание в том же смысле, а именно, что «сейчас губернаторы не играют практически никакой роли», прозвучало в интервью № 57 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.22).

¹⁰⁶ Интервью № 1 с экспертом в сфере электроэнергетики в международной финансовой организации (Москва, 2006.07.21). Еще один эксперт отметил, что губернатор Приморского края С. М. Дарькин — «сторонник рыночной экономики, но это не имеет никакого отношения к электроснабжению». Согласно имеющейся информации, это заявление отсылает к соглашению между Чубайсом и Дарькиным. Чубайс пообещал решить энергетическую проблему региона и «навести порядок», но попросил губернатора не вмешиваться в вопросы электроснабжения. Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

¹⁰⁷ Интервью № 34 с ученым / сотрудником электроэнергетической компании (Владивосток, 2007.09.23). Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

¹⁰⁸ Их господствующее влияние очевидно прослеживается в той роли, которую они сыграли в переизбрании президента Ельцина на второй срок. Проявлялось это влияние и во многих других аспектах, см., напр., [Хоффман 2008].

(финансово-промышленными группами) — и их активы оказались сосредоточенными в руках нескольких могущественных конгломератов¹⁰⁹. А остальные олигархи стали послушными или «лояльными», потому что новые полномочия президента давали ему «в изобилии средств для ведения политики кнута и пряника» [Rutland 2010: 167]. Кнутом в случае некоторых известных олигархов стали такие меры, как арест и исправительно-трудовая колония или ссылка¹¹⁰. Одним из самых печально известных примеров борьбы власти с олигархами была ренационализация компании «ЮКОС» и обвинительный приговор М. Б. Ходорковскому. В качестве пряника лояльным олигархам были предложены такие меры, как неприкосновенность полученных ранее активов и разрешение приобретать другие активы для завершения вертикальной интеграции олигархических бизнес-империй¹¹¹. Не желая жертвовать активами, которые были приобретены в последнее десятилетие XX века, принесшего немало потрясений, большинство остальных олигархов «вели себя хорошо» и выполняли пожелания правительства. Укрощение олигархов имело непосредственное влияние на реформу электроэнергетики. Была сведена к нулю роль многих олигархов в региональных пактах, которые были характерны для первого постсоветского десятиле-

¹⁰⁹ Новый характер и роль финансово-промышленных групп (ФПГ) рассматриваются в исследовании [Barnes 2006]. М. Шандаров отдельно рассматривает предприятия Сибири [Shandarov 2004: 214]. Наиболее важные среди этих предприятий — «Интеррос» В. О. Потанина и «Русал» О. В. Дерипаски.

¹¹⁰ Среди них медиамагнаты Б. А. Березовский и В. А. Гусинский, а также глава нефтяного гиганта М. Б. Ходорковский. Хорошо известно, что за этими шагами последовало установление почти полного государственного контроля над телевидением, фактическая ренационализация «ЮКОСа» (крупнейшей частной нефтяной компании) и отстранение олигархов от политической власти. Подробности дела «ЮКОСа» можно найти, например, в исследовании [Sakwa 2009], а также в обзоре К. Гессена: Gessen K.. Cell Block Four // London Review of Books. February 25, 2010. См. также [Fortescue 2006] и [Sim 2008].

¹¹¹ Таковую систему поощрения М. Липман назвала «права собственности в обмен на образцовое поведение». Выступление на мероприятии Института славянских, восточноевропейских и евразийских исследований Калифорнийского университета в Беркли, март 2007 года.

тия. По словам одного эксперта, региональные или «местные олигархи были значительно менее влиятельными»¹¹². Был уничтожен ряд больших национальных олигархических империй, в первую очередь «ЮКОС». («ЮКОС» владел «Томскэнерго» и неоднократно угрожал планам РАО «ЕЭС России» по разукрупнению, корпоративной реструктуризации и созданию новой генерирующей компании надрегионального уровня¹¹³.) Но в то же время некоторые крупнейшие и «послушные» конгломераты смогли сохранить свое влияние. В следующих главах мы увидим, что в результате укрощения олигархов сфера их влияния сместилась с регионального на федеральный уровень.

Когда политическая оппозиция со стороны губернаторов, депутатов Госдумы и олигархов была нейтрализована, в период с конца 2002 по начало 2003 года были приняты важные законы, заложившие основы реформы в электроэнергетике¹¹⁴. Принятие этих законов позволило перейти к проведению упорядоченных реформ в отрасли. Эти правовые документы положили конец «нарушению закона», когда «каждый мог делать то, что хотел»¹¹⁵.

¹¹² Интервью № 7 с экспертом в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.05).

¹¹³ Popova N. Court Postpones Ruling on TGK-11 Asset Split // St. Petersburg Times, April 1, 2008.

¹¹⁴ Эти законопроекты прошли три чтения в Государственной Думе РФ, см., напр.: Startseva A. Deputies Vote to Break Up Power Grid // Moscow Times. October 10, 2002. Пакет законопроектов по реформе электроэнергетики включал 6 законов, в том числе два Федеральных закона: «Об электроэнергетике» № 35-ФЗ от 26.03.2003 и «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона об электроэнергетике» № 36-ФЗ от 26.03.2003 года; а также 4 законопроекта, вносящие поправки в Гражданский кодекс РФ (часть 2), закон «О естественных монополиях», закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» и закон «Об энергосбережении». См. [Thompson 2003].

¹¹⁵ Согласно одному из экспертов, кризисные явления в электроэнергетике частично объясняются тем, что в 1990-х годах изменения происходили при отсутствии правовой базы. Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

Они также наметили следующие шаги в рамках общей либерализации отрасли: разукрупнение региональных монополий, отказ от обязательств государства в сфере генерации и сбыта электроэнергии на фоне укрепления контроля государства над сетями передачи электроэнергии¹¹⁶. С принятием законов 2003 года Чубайс поспешил заявить о победе. Однако в 2003 году битва за реструктуризацию отрасли была далека от своего завершения. Электроэнергетика *сохранила* политическое измерение, и «большая борьба»¹¹⁷ в отрасли продолжалась еще много лет — разные игроки согласовывали и пересматривали свою долю с помощью сделок. По мнению одного эксперта, «версия... 2003 года была слишком радикальная [и] требовала исправлений»¹¹⁸. Формально к 2003 году либеральные реформаторы выиграли несколько ключевых баталий в отрасли. На деле же упомянутые ранее «исправления» потребовали политических уступок, и либералам пришлось на них пойти, чтобы отстоять свою концепцию. Корректировки и уступки привели в конечном итоге к созданию трех отдельных зон на территории России, а именно: Европейская часть России, Сибирь и Дальний Восток. Подобный исход совсем не просто было представить в 2003 году¹¹⁹.

¹¹⁶ Государство стремилось установить контроль над электрическими сетями отчасти потому, что это — естественная монополия, а отчасти потому, что эти инфраструктурные объекты могут быть источником прибыли, или, как выразился один аналитик, «дойной коровой». Интервью № 15 с экспертом в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.27).

¹¹⁷ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

¹¹⁸ Интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Москва, 2007.11.17). Эти законы также оцениваются как «радикальные» в интервью № 57 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.22). Отметим, что оба эксперта были профессиональными энергетиками — ветеранами электроэнергетики.

¹¹⁹ Например, согласно Федеральному закону, Дальний Восток представлял собой «особый случай», но ни одно положение не оговаривало конкретно, как проводить реформы в этом регионе и проводить ли вообще.

Политика в сфере электроэнергетики (часть III)

Постсоветское экономическое планирование при Путине

После принятия законов 2003 года судьбу реформы электроэнергетической отрасли решала иная расстановка политических сил. В Государственной Думе больше не проводились прения по политическим мерам в отрасли, и губернаторы уже в основном утратили свое влияние. Однако это не означало, что политические баталии вокруг реформы электроэнергетики ушли в прошлое. Продолжались столкновения между различными фракциями в правительстве, а также между конгломератами, которые преследовали в электроэнергетической отрасли различные интересы.

Изначально либеральные реформаторы хотели создать тысячи новых электроэнергетических компаний в пределах единого рынка с единым комплексом правил для всех¹²⁰. К моменту завершения реформы было создано всего 22 новые компании, а межрегиональные различия в структуре собственности и режимах регулирования сохранились. Эти различия отражали уступки, сделанные либеральными реформаторами крупным российским энергетическим и промышленным конгломератам, а также силовикам. Политическая динамика, которая вызвала необходимость подобных уступок, формировалась в контексте отношений между Путиным, олигархами и двумя другими группировками, на которые президент опирался: силовиками, выступавшими за укрепление государственной власти, и либеральными реформаторами. Как и ранее, сделки в электроэнергетической отрасли отражали краткосрочные политические расчеты и долгосрочные цели развития.

Кроме того, в их основе лежала стратегия балансирования, поскольку при формировании правительства с расширенными полномочиями Путин учел интересы и либеральной группировки, и группы этатистов, но это вынуждало два лагеря договори-

¹²⁰ Интервью с А. Чубайсом: Power Play // Institutional Investor, May 31, 2003. URL: <http://www.institutionalinvestor.com/article/b15135rc6hd8s0/power-play> (дата обращения: 11.11.2021).

ваться между собой. На счету либералов были важные победы. Они получили благословение на прекращение деятельности вертикально интегрированных монополий, РАО «ЕЭС России» и «АО-энерго»; были созданы институты для регулирования деятельности частных субъектов и свободный оптовый рынок электроэнергии и мощности; для управления большинством электроэнергетических компаний были назначены менеджеры, приверженные либеральной идеологии; а большинство генерирующих предприятий были приватизированы на аукционах, которые являлись отчасти (пусть и не в полной мере) прозрачными. Заметим, что ни одна из этих мер не согласуется с концепцией «государства-хищника», к которой исследователи все чаще обращались при описании Российского государства при Путине после судов по делу «ЮКОСа» 2004 года.

В то же время либералам приходилось подстраивать планы и пересматривать цели, поскольку либерализация никогда не была ведущей целью Путина. Наподобие того, как в 1990-е годы губернаторы регионов стремились в первую очередь не допустить закрытия промышленных предприятий, сейчас именно федеральное правительство предпринимало усилия в данном направлении. Правительство при Путине стремилось не допустить уничтожения промышленности и дестабилизации, к которой это могло бы привести. Для этого разрабатывались всеобъемлющие стратегии, которые были направлены на диверсификацию экономики помимо нефтяной отрасли. Теперь уже федеральные власти вторили региональным руководителям, которые в 1990-е годы часто называли электроэнергию «механизмом развития»¹²¹. Изначально существовало две конкурирующие модели диверсификации, которые сохранялись в качестве противоборствующих альтернатив. В 2001 году сразу после вступления в должность Путин попросил двух важных руководителей федерального уровня, которые в широком смысле представляли фракции за открытый

¹²¹ Интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.17). Он также называет электроснабжение «экономическим механизмом развития регионов».

рынок и государственный капитализм, разработать долгосрочную стратегию развития России. Это были, соответственно, Г. О. Греф и губернатор Хабаровского края В. И. Ишаев, которые придерживались скорее идеологии этатизма¹²². Оба верили в рынок и разделяли намерение модернизировать российскую экономику, но в вопросе источников конкурентоспособности придерживались противоположных взглядов. Либеральная фракция в правительстве Путина настаивала на том, что экономическая модернизация и диверсификация достигается в первую очередь через отмену субсидий, либерализацию энергетических отраслей и ликвидацию особых механизмов защиты отрасли. Они настаивали, что только «истинные победители» сохранят конкурентоспособность в долгосрочной перспективе¹²³.

Путин в конечном итоге выбрал срединный путь. Он поддержал либерализацию рынков, но сохранил принцип, согласно которому «государство должно играть огромную роль в содействии росту, обновлению жизненно важных отраслей, а также в реформировании и регулировании деятельности естественных монополий»¹²⁴. Соглашаясь с либеральными идеями о необходимости повышения конкурентоспособности естественных монополий, он в конечном итоге избрал стратегию государственного вмешательства в виде поддержки отобранных «национальных чемпионов» или «стратегически важных предприятий»¹²⁵.

¹²² Е. Г. Ясин, известный российский экономист, который в середине 1990-х годов был министром экономики РФ, обсуждает данные стратегии в статье: Yasin Ye. Putin's Undercover Liberalism // Project Syndicate. May 4, 2001. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/putin-s-undercover-liberalism?barrier=accesspaylog> (дата обращения: 15.06.2022).

¹²³ Выражение «истинные победители» впервые было использовано в документе Всемирного банка: Russian Economic Report. March 2005. P. 14. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36773> (дата обращения: 15.06.2022).

¹²⁴ Ясин, министр экономики РФ в 1994–1997 годах. См. один из предыдущих комментариев.

¹²⁵ В диссертации Путина (по теме «Стратегическое планирование воспроизводства минерально-сырьевой базы региона в условиях формирования рыночных отношений: Санкт-Петербург и Ленингр. обл.») подробно рассма-

Уступки, сделанные либералами крупным энергетическим и промышленным конгломератам в 2003–2008 годах, отражали преобладание в политике концепции экономического развития, основанной на идее государственного вмешательства. Влияние рынка на демографические факторы, в частности беспокойность по поводу мобильности рабочей силы, помогает объяснить популярность, которой в этот период пользовалась идея государственного вмешательства. Либеральная модель исходит из аксиомы, что Россия унаследовала от Госплана «искажения в распределении населения по территории страны»: населенные пункты расположены в регионах слишком холодных (климатические искажения), слишком отдаленных или в которых доминирует единственная отрасль промышленности — как правило, теряющий прежние масштабы военно-промышленный комплекс [Gaddy 1996]¹²⁶. Отдача от инвестиций не заботила советских разработчиков планов, и они приняли ряд политически мотивированных инвестиционных решений. Либеральные реформаторы в постсоветскую эпоху посчитали, что подобные «искажения»

триваются преимущества взращивания компаний — национальных чемпионов, см. [Balzer 2006: 48–49]. См. также: Solanko L. The Policy of National Champions and Russian Competitiveness. Expert Position. Institute for Economies in Transition at the Bank of Finland. June 2007. URL: <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/11710/166147.pdf?sequence=1> (дата обращения: 15.06.2022); и [Goldman 2008: 97]. Еще одной важнейшей составляющей этой программы является государственное финансирование инициатив в сфере науки и высоких технологий, см. [Graham 2013]. Л. Грэхем подробно изучает попытки государства построить высокотехнологичный промышленный кластер в Сколково. См. также: Dubna's Tale // The Economist. July 31, 2008. URL: <https://www.economist.com/europe/2008/07/31/dubnas-tale> (дата обращения: 15.06.2022). Список стратегически важных предприятий был одобрен президентским указом (Указ президента РФ от 4.08.2004 № 1009). С этим перечнем можно ознакомиться на веб-сайте Кремля. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2004/08/75174.shtml> (в настоящий момент ресурс недоступен).

¹²⁶ В России споры по этому вопросу начались после публикации книги А. П. Паршева «Почему Россия не Америка». Англоязычный читатель найдет ссылку на эту работу в исследовании Ф. Хилл и К. Гэдди [Hill, Gaddy 2002], а также в [Kuchins 2002].

в распределении капитала были сопряжены с чрезмерными издержками и подлежали корректировке за счет сокращения территории северных и монопромышленных населенных пунктов до адекватных с точки зрения рыночной экономики масштабов. Совет с позиции либеральной теории был следующим: «следует покончить с прошлым — неважно как» [Hill, Gaddy 2002: 117]. Это могло бы произойти при условии отмены особых привилегий отдаленных регионов, находящихся на периферии страны¹²⁷.

Последствия данной идеологической позиции вызывали глубокое беспокойство губернаторов регионов, а впоследствии — представителей фракции сторонников государственного вмешательства в правительство. Региональные руководители не желали вымирания городов, они стремились к трансформации и модернизации существующих населенных центров. Как и следовало ожидать, сторонники регионализма отвергали аргументы о неизбежности вымирания отдаленных городов¹²⁸. К началу второго срока полномочий администрации Путина на фоне снижения влияния регионалистов, централизации политической власти и экономических ресурсов, функции по региональному планированию уже были в руках правительства. Федеральная группировка, выступавшая за государственное вмешательство, была обеспокоена убылью населения, миграцией и угрозой возникновения городов-призраков на отдаленных территориях. Представители этой группировки выступали за государственное содействие модернизации российской промышленности. Поскольку фракции, выступавшие за либерализацию и государственное вмешательство, предлагали разные сценарии развития, правительство часто обращалось к двойной стратегии. Прямые соци-

¹²⁷ См. [Rasell 2009: 99]. Стратегический документ, на важность которого указывает М. Рэселл, называется «Программа Грефа». Программа была разработана в 2000 году.

¹²⁸ Например, движение регионалистов в Сибири требовало сохранения местных ресурсов в регионе в целях модернизации городов, построенных в советскую эпоху. См., напр., [Hughes J. 1994: 1133–1161]. Хотя сибирский регионализм пережил «сибирское соглашение», к концу 1990-х годов интерес к этому движению остыл.

альные льготы гражданам, проживающим в отдаленных регионах, были либо ликвидированы, либо значительно урезаны [Wengle, Rasell 2008; Rasell 2009]. Однако правительство по-прежнему было заинтересовано в сохранении старых советских промышленных предприятий, чтобы диверсифицировать экономику и избежать превращения провинциальных населенных пунктов в города-призраки¹²⁹.

Есть неоспоримые доказательства, что правительство также преследовало долгосрочные цели развития, явно продиктованные необходимостью обеспечить легитимность правительства на всей территории России. Восстановив власть центра над регионами, Путину пришлось решать проблемы, с которыми губернаторы пытались справиться с 1990-х годов. В частности, ему было необходимо убедить население страны, что он искренне стремится вернуть стране процветание и стабильность. Было широко распространено мнение, что «самую большую роль в развале промышленности регионов и всей России сыграло то, что государство полностью отказалось от ее регулирования»¹³⁰. Если раньше за регионы в первую очередь были ответственны губернаторы, то сейчас именно правительство должно было координировать промышленную политику и «систематически содействовать» интеграции отечественной промышленности в глобальный и внутренний рынки [Ibid.].

При Путине правительство стало все чаще прибегать к стратегиям регионального развития, чтобы обеспечить постсоветский переход к рынку. Москва, пусть и совсем иначе, чем в советский период, вновь разрабатывала планы для реализации в регионах. Точнее, этим занималось Министерство регионального развития Российской Федерации. Осуществляемое на государственном уровне планирование (так называемое стратегическое планиро-

¹²⁹ См. также [Collier 2011] и [Thompson 2009].

¹³⁰ «Выражу мнение, и не только мое, что самую большую роль в развале промышленности регионов и всей России сыграло то, что государство полностью отказалось от ее регулирования» — такое мнение высказал алтайский промышленник из Барнаула А. Г. Шепшелев. См.: Эко. 2006. № 2. С. 96.

вание) основывалось на стратегиях социально-экономического развития, реализуемых в регионах и федеральных округах. В отношении этих стратегий также использовались термины «документы территориального планирования» и «целевые стратегии»¹³¹. Между этими документами часто не было ясной взаимосвязи, и они не выстраивались в четкую иерархию, но тем не менее было очевидно, что правительство хочет предложить более совершенную альтернативу сложившейся в 1990-е годы практике ситуативного реагирования губернаторов на конкретные проблемы. Министерство регионального развития Российской Федерации выработало серию рамочных документов, обозначающих цели и предлагающих методологии для формулирования программ развития регионов. Новые законы должны были стать основой для региональных стратегий метауровня¹³². Часть стратегий, входивших в планы регионального развития, были сформулированы самими регионами еще в 1990-е годы или раньше в сотрудничестве с учеными-регионоведами, представителями классической для российских университетов дисциплины. Другая часть стратегий стала результатом творчества доморощенных консультантов, которые давали советы региональным и федеральным администрациям, отвечавшим за разработку этих стратегий.

¹³¹ Данные термины считаются близкими по смыслу и нередко используются как взаимозаменяемые. Е. Овчинникова анализирует данные стратегии и констатирует факт увеличения их числа в путинскую эпоху: Овчинникова Е. Расширение горизонта // Эксперт. 2008. № 22. 8 июня. Почти каждый регион имел собственную стратегию развития; см., напр.: Программа развития Приморского края: Администрация Приморского края. Стратегия социально-экономического развития Приморского края на 2004–2010 гг. / под общ. ред. С. М. Дарькина. Владивосток: ТЦСП, 2004.

¹³² В том числе документ 2005 года «Федеральные методологические рекомендации по проектированию проблем, показателей, задач и механизмов социально-экономического развития регионов Российской Федерации», а также серия документов с названием «Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации», например, Концепция 2005 года (далее — Концепция 2005), представленная на веб-сайте Минрегион России. URL: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?PageID=148&DocID=136> (в настоящий момент ресурс недоступен).

Электроэнергетика упоминается в одном из этих документов в качестве «механизма социально-экономического развития регионов Российской Федерации»¹³³. Совершенствование электроэнергетической инфраструктуры упоминалось в качестве важной стратегии развития восьми федеральных округов. Исходя из того, что дряхлеющая инфраструктура стала бедствием для многих регионов, эти рамочные стратегии призывали к инвестициям капитала и модернизации электроэнергетической инфраструктуры¹³⁴. В одном документе, функционирующем на уровне Северо-Кавказского федерального округа, например, отмечалось, что «...реализация энергетического потенциала [СКФО] — приоритетное направление разрабатываемой в настоящее время стратегии социально-экономического развития [региона]». Программа «Социальное и экономическое развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» в том же духе предусматривала три масштабных проекта в электроэнергетической отрасли¹³⁵. Еще одной группой документов, содержащих планы развития, были федеральные целевые программы России¹³⁶. Они включали проекты, предназначенные к финансированию из федерального бюджета. Часто это были проекты по модернизации инфраструктуры и реформы электроэнергетической отрасли¹³⁷.

¹³³ См. IV часть: Механизмы социально-экономического развития регионов Российской Федерации и пункт 4.1. на с. 64 Концепции 2005 и с. 3 Концепции 2008.

¹³⁴ Концепция 2005, с. 4, I часть: «Экономические структурные проблемы».

¹³⁵ См. также «Программу экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», представленную на веб-сайте Минрегион России. URL: http://www.minregion.ru/state_program/56.html (в настоящий момент ресурс недоступен).

¹³⁶ Этим национальным проектам посвящен специальный веб-сайт российского правительства. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/> (дата обращения: 16.06.2022).

¹³⁷ В. Путин анонсировал эти национальные приоритетные проекты в 2005 году в рамках реализации заявленной цели обеспечить социальное и экономическое развитие. Читатель найдет подробности на веб-сайте.: URL: <http://www.rost.ru/> (дата обращения: 16.06.2022).

Важным аспектом всех этих планов развития был их упор на специфику региона и его географические особенности. В этих документах, иначе называемых документами территориального планирования, использовался термин «пространственное развитие». В намерения разработчиков этих планов явно входил тщательный учет географических различий между регионами. Министерство регионального развития Российской Федерации подчеркивало необходимость «...комплексной оценки ключевых внешних и внутренних факторов, оказывающих влияние на социально-экономическое развитие региона» и учитывало при анализе «инфраструктурную обеспеченность территории региона (в т. ч. обеспеченность электроэнергетической инфраструктурой)»¹³⁸. Вообще, подобные стратегии федерального и регионального развития, а также проекты, предназначенные к финансированию из федерального бюджета, стали распространенным явлением за восемь лет полномочий администрации Путина — анализируемый здесь период времени.

Эти планы были весьма смелыми, и многие эксперты подчеркивали проблемы с реализацией стратегий и достижением показателей. Российские эксперты негативно оценивали тенденцию правительства отдавать предпочтение грандиозным престижным проектам, иначе говоря, «мегапроектам», а также характер реализации проектов «сверху вниз». Они отмечали, что механизмы достижения конкретных показателей были недоработанными. Еще одной причиной обеспокоенности был недостаток финансирования стратегий регионального развития [Granberg, Pelyasov 2005]. Один из экспертов указывал на отсутствие слаженности стратегий и действий властей разных уровней, а также усомнился в том, что данные стратегии действительно способствовали притоку инвестиций и капитала в регион, что было

¹³⁸ Этот документ метауровня детально регламентирует процесс формулирования региональных стратегий и определяет параметры оценивания инфраструктуры в рамках данного процесса. «Требования/технический стандарт к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ» (с. 4). См. веб-сайт Министерства регионального развития РФ. URL: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/ListNews.aspx?Page> (дата обращения 12.12.2022).

одной из их главных задач¹³⁹. Еще один эксперт выразил надежду на улучшения в будущем, но констатировал факт «временной дезорганизации»¹⁴⁰. Тем не менее в следующих главах мы увидим, что эти стратегии были способны влиять на ситуацию в регионах ничуть не хуже, чем ситуативное реагирование губернаторов в 1990-е годы.

Наконец, еще одним аспектом успеха региональных стратегий развития при Путине, на который я хотела бы указать, была их зависимость от сотрудничества со стороны российских конгломератов. Точно так же, как и губернаторы в 1990-х годах, правительство обращалось за помощью к российским конгломератам. По словам П. Рутланда, олигархи, как ожидалось, должны были «играть активную роль, помогая Кремлю в реализации политической, экономической и социальной программ» [Rutland 2005b]. Помимо уплаты налогов для пополнения государственной казны и обеспечения населения рабочими местами, крупные региональные компании должны были помогать региону в малом или большом объеме. Например, собирая эмпирические данные для своего исследования во Владивостоке в 2007 году, я случайно узнала, что региональная «Дальневосточная генерирующая компания» спонсировала юношеский турнир по футболу — пример малой корпоративной помощи региону. Пример более масштабной помощи предлагает Чукотка, регион, расположенный в северной части Дальнего Востока. Томпсон с опорой на факты сообщает, что олигарх Р. А. Абрамович стал не только гарантом благополучия и модернизации на Чукотке, где он и его люди разработали смелые структурные и институциональные региональные реформы, но и «донором гуманитарной помощи в виде

¹³⁹ Овчинникова Е. Расширение горизонта // Эксперт. 2008. № 22. 8 июня.

¹⁴⁰ Министерство регионального развития РФ признает, что существует проблема с координацией мер экономического планирования на разных уровнях, см. Концепцию 2008. См. также статью А. В. Сожинова, в которой автор выражает мнение, что такая «временная дезорганизация» произошла по причине ряда противоречий, возникших при попытках осуществить региональное регулирование. Сожинов А. В. Регулирование экономического развития на уровне субъекта Федерации // Эко. 2006. № 3.

муки, сахара, топлива, а также крючков и сетей для ловли рыбы» [Thompson 2009]¹⁴¹. Случай, произошедший в 2007 году в городе Пикалёво, является примером того, как могущественный конгломерат может быть поставлен на службу региональному развитию. Когда крупнейший производственный комплекс в городе перестал работать, Путин публично отчитал О. В. Дерипаску, еще одного крупного олигарха, владельца компании «Русал» и завода в Пикалёво. С помощью этой «взбучки», которую увидели зрители государственных телевизионных каналов, Путин дал понять, что олигархам не сойдет с рук закрытие заводов и безразличие к участи предприятий, обеспечивающих светом и теплом квартиры жителей города¹⁴². Данное событие многие истолковали как попытку Путина упредить массовые выступления. Таким образом, этим публичным выговором, президент напомнил лояльным режиму олигархам о социальной ответственности бизнеса и сумел заручиться их поддержкой в решении более масштабных социальных задач и достижении целей развития, что стало важным аспектом сделок между государством и бизнесом в области развития. В дальнейшем мы увидим, что в виде награды за выполнение данных функций конгломераты получили государственные ресурсы и особое положение, и это позволило им стать более конкурентоспособными на международной арене.

Многие российские конгломераты прибегли к вертикальной интеграции в качестве стратегии, призванной помочь им сохранить основные функции в условиях неопределенности, характерной для постсоветской России¹⁴³. В электроэнергетической от-

¹⁴¹ Данный отрывок книги Томпсона цитируется в статье: Shakirov M. Chukotka's Smitten with Roman Abramovich // St. Petersburg Times. August 7, 2001.

¹⁴² Ситуация получила широкое освещение российских и зарубежных СМИ, например: Путин заставил Дерипаску вновь запустить завод в Пикалево // Известия. 2009. 4 июня; Barry E. Putin Plays Sheriff for Cowboy Capitalists // New York Times. June 4, 2009.

¹⁴³ Данная тенденция изучена многими исследователями, например Рутландом [Там же]. По мнению В. Волкова, «за избирательными враждебными поглощениями угадывалась стратегия вертикальной интеграции» [Volkov 2008: 252]. Такая стратегия была, в частности, реализована в сфере электроэнер-

расли вертикальная интеграция сокращала риски ненадежных договоров с поставщиками и потребителями. Более того, дальше мы увидим, что энергетические и промышленные конгломераты преследовали в электроэнергетической отрасли совершенно разные интересы и настаивали на различных режимах субсидий. Российское государство избирательно шло навстречу различным частным интересам. В одном из российских учебных пособий по регулированию электроэнергетики роль властей в этой отрасли суммируется следующим образом: одна из важнейших функций государства в отрасли заключается в «достижении баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической энергии»¹⁴⁴.

Рыночные механизмы отрасли как следствие споров и уступок сторон

РАО «ЕЭС России», вертикально интегрированная монополия, ведущая начало от ленинской программы электрификации страны, прекратила существование 1 июля 2008 года, а все ее операторы были переданы в распоряжение компаний-правопреемников. Чубайс вновь заявил, что рынок электроэнергии успешно создан, повторяя свое заявление, которое он сделал в 2003 году, когда Государственная Дума приняла основные отраслевые законы. В то же самое время Путин к концу второго президентского срока добился успеха в объединении страны и борьбе с конкурентами верховной власти федерального центра. Оба проекта были взаимозависимы, и каждый из них был основан на временных альянсах и открытых для пересмотра сделках.

гетики. Интервью № 9 с экспертом в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.08). Рассматриваемая стратегия затрагивается в статье: Кто правее, Есапов или Чубайс? // Комсомольская правда. 2002. 13 нояб.

¹⁴⁴ Именно это является, по мнению В. В. Хлебникова, одной из ключевых функций госрегулирования электроэнергетических рынков [Хлебников 2005: 181].

В этой главе мы рассмотрели политику в электроэнергетической сфере. Изначально стратегии либерализации Чубайса, направленные на маркетинговую электрификацию электроэнергетической отрасли, вошли в противоречие со стратегиями регионального развития губернаторов, которые стремились спасти свои регионы от негативных последствий либеральных реформ. Губернаторы пытались найти помощников в лице региональных промышленников, а иногда писали собственные законы в обход федерального законодательства. Уровень субъекта Федерации фактически стал пространством для заключения политических сделок и применения мер регулирования экономики. Успехи Путина в централизации политической власти привели к ослаблению позиций губернаторов. На смену региональным пактам пришли соглашения на федеральном уровне. Путин избирательно учитывал требования олигархов, касающиеся электроэнергетической отрасли, если последние были готовы сделать вклад в региональное развитие.

Мой анализ политики в сфере электроэнергетики позволяет проследить, как идеологические споры и компромиссы между сторонами определили исход преобразований в отрасли. Хотя либеральные реформаторы добились поразительного успеха в демонтаже монополий, унаследованных с советских времен, им пришлось идти на уступки по важным вопросам. Для экономической политологии, строящейся на теории конструктивизма, подобные уступки дают возможность осмыслить, как идеи эволюционируют в условиях политической борьбы. Учитывая общие нормы и конструируемый характер экономических интересов, конструктивизм позволяет скорректировать однобокость господствующих моделей, сосредоточенных исключительно на интересах. Эррера, например, объясняет, как представления об экономике на местном уровне — воображаемая экономика — приводят к различным подходам к формулированию экономических интересов в борьбе регионов за суверенитет. Исследование Эрреры позволило мне сделать вывод, что региональные экономические проекты отражали коллективное восприятие экономических условий на местном уровне, «воображаемых экономиче-

ских интересов», а не «объективных» экономических условий, как, например, степень, в которой регион был затронут кризисом 1990-х годов [Herrera 2005]¹⁴⁵. Стратегии регионального развития отражали переговорные уступки сторон, а постсоветская программа развития была идеологической основой, которая сформировалась в результате политической борьбы, и уж никак не комплексом компромиссных и относительно устойчивых идей. Таким образом, пример постсоветского развития свидетельствует, что подверженная изменениям идеологическая конструкция очень важна для нашего понимания сложных рыночных механизмов в том виде, в каком они существуют на практике.

¹⁴⁵ Эррера, объясняя вариации в динамике возникновения местных движений в защиту регионального суверенитета, сопоставляет Свердловскую область, население которой негативно оценивало экономическую ситуацию в регионе, и Самарскую область, жители которой выносили положительные суждения о региональной обстановке.

Глава 3

Региональные пакты и политическое значение вещественных факторов

...энергетика не может быть расчесана под одну гребенку. Наоборот, разные компании должны учитывать различия своих регионов, их экономические и природные особенности¹.

Три федерально-региональных сделки и политическое значение материальной инфраструктуры

Несмотря на трудности, на территории России продолжали работу различные предприятия. Рыночные механизмы в электроэнергетической отрасли варьировались от региона к региону в зависимости от характера переговорных и открытых для пересмотра политических пактов. В предыдущей главе рассматривалась политика в сфере электроэнергетики, которая подразумевала политические переговоры между правительством и региональными властями, а также между различными группировками в центре. В этой главе мы обратимся к открытым для пересмотра пактам между правительством и новыми экономическими акторами России. В предыдущей главе я уже говорила о гибкости программы либеральных реформ и хотела бы вновь обратить внимание на этот вопрос. Пока Москва старалась восстановить

¹ Кто правее — Есапов или Чубайс? // Комсомольская правда. 2002. 13 нояб.

централизованный контроль над экономикой, региональные власти стремились к рыночной интеграции и новым рыночным отношениям на уровне региона. Как центральные, так и региональные власти прибегали к разнообразным механизмам господдержки с целью повысить конкурентоспособность российских компаний на региональном и национальном уровне. В этой главе мы в первую очередь проанализируем эти сделки и рассмотрим их взаимосвязь со стратегиями развития регионов. Речь пойдет о правительственном пакте с ОАО «Газпром» (Европейская часть России), АО «Русал» (Сибирь) и с рядом электроэнергетических компаний (Дальний Восток). Политические меры и реформы в электроэнергетической отрасли адаптировались в свете особых потребностей и интересов каждого из этих привилегированных экономических игроков.

Материальные ресурсы, оставшиеся в наследство от Советского Союза, как то: линии электропередачи, трубопроводы и энергоносители — были важным фактором, предопределившим траекторию и результаты рыночных реформ². Еще одной целью данной главы является уточнение роли этих вещественных элементов в постсоветской политике в сфере электроэнергетики. Единая электроэнергетическая система Советского Союза работала преимущественно благодаря газовым электростанциям в Европейской части России, огромным плотинам ГЭС в Сибири, а на Дальнем Востоке — благодаря электростанциям, работающим на местном угле³. Следовательно, материальные факторы — материально-технические связи электроэнергетической отрасли с поставщиками сырья (предприятиями газо- и угледобывающих отраслей), а также с потребителями электроэнергии (предприя-

² Среди всех представителей социальных наук именно антропологи уделяют особое внимание материальным факторам. Например, Ф. Коронил отмечает, что «материальность этих ресурсов приобретает значимость в контексте формируемой вокруг них системы социальных отношений» [Coronil 1997: 41]. См. также [Collier 2011] и [Rogers 2012].

³ Это обобщенные модели: в Европейской части России также существуют ГЭС, а многие отдаленные регионы в Сибири получают электроэнергию от угольных электростанций.

тиями электроэнергоемких отраслей) — варьировались в зависимости от региона. Но можем ли мы сказать, что решения сталинской эпохи, которые привели к трансформации угольных электростанций в газопоршневые, предопределили динамику становления рынков электроэнергии в постсоветскую эпоху? Материальные факторы, хотя и обусловили надрегиональное деление территории на три части в постсоветскую эпоху, не являлись структурными детерминантами. Изучив политическую роль материально-технических связей и материальных факторов, я пришла к выводу, что вещественные связи действительно имели важное значение, но я также обнаружила, что только часть из них сохранили актуальность, в то время как остальные были забыты. Если мы рассмотрим советскую, а ныне российскую географию промышленности как многоаспектный материальный конструкт, то станет ясно, что крах Советского Союза оказался сокрушительным ударом, уничтожившим многие составляющие элементы этого единого целого. Тем не менее, хотя отношения между этими элементами были уничтожены (на месте некоторых из них в период рыночных реформ появились новые), отдельные материально-технические связи и составляющие советского промышленного строя сохранились⁴.

В этой главе я хочу показать, что консервация отдельных элементов советской инфраструктуры была обеспечена влиянием на политику конкретного набора идей, а вовсе не механистической интерпретацией событий с точки зрения географического или структурного детерминизма. Именно таким образом сохранили свою ценность отдельные составляющие промышленного порядка. Команда либеральных реформаторов во главе с Чубайсом хотела создать «единый рынок», регулируемый на основе единого комплекса правил. В свою очередь, российские конгломераты часто стремились к сохранению прежних исключительных связей с электроэнергетической отраслью и увековечению привилегированных отношений с поставщиками элек-

⁴ Понятие «промышленного строя» рассматривается в исследовании [Herrigel 2000].

троэнергии. Конгломераты утверждали, что взаимозависимость отраслей промышленности и электроэнергетики — это не только естественно и жизненно важно, но и экономически целесообразно. Эти доводы позволяли узаконить концессии в пользу российских олигархов и способствовали установлению соответствующей практики. Реформы электроэнергетики, хотя замышлялись как либеральные, в конечном итоге привели к созданию регионально обособленных электроэнергетических систем, а многие элементы нового промышленного строя обладали чертами советской эпохи. В конечном итоге рыночные реформы стали адаптироваться к региональному контексту, или, как сказал один из моих экспертов: «Энергетика не может быть расчесана под одну гребенку. Наоборот, разные компании должны учитывать различия своих регионов, их экономические и природные особенности»⁵.

География промышленности также оказала влияние на результаты политических сделок. Прежние материально-технические связи определяли возможные варианты сделок между конгломератами и правительством по двум причинам. Во-первых, они устанавливали круг интересов конгломератов, а во-вторых, были важны с идеологической точки зрения, поскольку позволяли интерпретировать материальные факты как естественное положение вещей. Материально-технические связи и впрямь нередко выступали в качестве структурных условий, формировавших олигархические интересы. В то же время эти связи не всегда сохранялись в условиях постсоветского кризиса, и было бы некорректным утверждать, что именно они определяли траектории реформ. Мы увидим, что материально-технические связи влияли на содержание реформ в том смысле, что российские конгломераты апеллировали к ним, настаивая, что их *следует* сохранить, и это придавало легитимности требованиям олигархов. В первой главе было показано, что олигархические конгломераты часто прибегали к идеологии, чтобы оправдать концессии со стороны правительства. И также я продемонстрировала, что, когда идеи

⁵ Кто правее — Есапов или Чубайс? // Комсомольская правда. 2002. 13 нояб.

играют стратегическую роль, дихотомия «идеи — интересы», характерная для экономической политологии, утрачивает свою актуальность. Парадоксально, что представителей различных взглядов объединяло убеждение о необходимости сохранения отдельных элементов промышленной географии советской эпохи⁶.

Третья, более общая задача, над которой я работаю в этой главе, — это показать взаимосвязь интересов и идей в политике реформирования электроэнергетики. Мы увидим, что конгломераты строили аргументацию вокруг необходимости и экономической целесообразности материально-технических связей. Промышленники утверждали, что конкретные электростанции *должны* принадлежать им, поскольку их предприятия буквально соединены с ними трубопроводами и линиями электропередачи. Апеллируя к вещественным факторам, конгломераты добивались того, чтобы концессии были не просто политической привилегией, завоеванной в ходе переговоров. В целом вещественные

⁶ Мне следует добавить методологическое замечание относительно данной главы. Хотя я не имею доступа к формулировкам соглашений между олигархами и правительством, вывод о том, что конгломераты оказывали влияние на публичный и научный дискурс, не вызывает особых споров. Аргументы о том, что было естественно, необходимо и целесообразно сохранить связи между электроэнергетикой и смежными отраслями, встречаются в различных документах. Я в основном использую материалы газет, докладов о региональном развитии и стратегий предприятий, чтобы показать, как российские конгломераты с помощью обращения к материально-техническим связям обосновали необходимость в режимах собственности и субсидирования, характерных для трех рассматриваемых зон. Так, большинство россиян уверены, что интерпретация событий в региональной прессе несет отпечаток «белого пиара», под которым понимается отражение событий в прессе с учетом точки зрения компании-заказчика, представляющее ее в выгодном свете, но одновременно бросающее тень на ее конкурентов и противников. Об этом говорит генеральный директор ОАО «Красноярск-энерго» В. В. Колмогоров. См.: Раскалять амбиции непродуктивно // Красноярский рабочий. 1998. 5 марта. Подобное иногда относится и к научно-образовательным учреждениям, однако ученые пользуются более положительной репутацией по сравнению с журналистами. Тесные связи Сибирского отделения Российской академии наук с региональными промышленниками упоминаются в интервью № 58 с ученым (Иркутск, 2007.11.24).

факторы имели значение в качестве идей, которые придавали легитимный характер интересам промышленников.

Пытаясь внести ясность в аргументацию, учитывающую роль экономической географии и вещественных элементов электроэнергетической системы в политических сделках, я начинаю эту главу с рассмотрения связей между экономической географией периода реформ и поздней советской эпохи. Затем я перехожу к подробному анализу сделок, которые определяли траекторию развития регионов и которые заключали региональные, а затем и федеральные власти с российскими конгломератами в каждой из трех надрегиональных зон. Я рассматриваю связи между электроэнергетической отраслью и газовой промышленностью в Европейской части России, промышленными потребителями электроэнергии в Сибири и угольными компаниями на Дальнем Востоке. Я также рассматриваю то, как эти связи определяли интересы и характер политических сделок. В завершение главы я указываю на противоречия между собственными выводами и традиционными представлениями о влиянии советской эпохи на постсоветскую электроэнергетику, а также доказываю, как мои выводы обогащают конструктивистский подход к экономической политологии.

Советское планирование и постсоветская география промышленности

Социальная география неизменно свидетельствует о важности пространства, в котором происходит развитие общества. Ландшафт и территориальные характеристики местности видоизменяются в результате жизнедеятельности человека и одновременно оказывают существенное влияние на жизнь страны⁷. Планирование в Советском Союзе привело к серьезным изменениям ландшафта Российской империи: была проведена коллективизация и созданы колхозы, воздвигнуты электростанции и плотины,

⁷ См., например, исследование [Crang, Thrift 2000].

построены моногорода и военные объекты. В постсоветскую эпоху траектория общественных изменений зависела от тех или иных элементов этой сложной материальной системы, которая связывала воедино заводы, электростанции и трубопроводы и которая с каждым новым десятилетием становилась все более разветвленной. Я следую за О. В. Хархординым и С. Колльером, которые отмечали, что материальная инфраструктура, созданная по указу Госплана, оказалась необычайно жизнестойкой, что требует серьезного учета «жизненно важного значения этих материальных объектов»⁸. В этой главе я обращаю особое внимание на материально-технические связи между электроэнергетикой и смежными отраслями, которые в постсоветский период стали достоянием тех или иных субъектов рынка благодаря решениям Госплана. При этом я учитываю важность географических особенностей России (региональный климат или, например, тот факт, что Сибирь и Дальний Восток являются пограничными регионами).

На заре советской эпохи электрификация, а затем увеличение объема производимой электроэнергии были первоочередными задачами экономического планирования. Ленин был намерен принести свет в каждый уголок советской страны, чем закрепил стереотип, что роль государства в экономике заключается в модернизации общественной жизни путем расширения электрической сети. Хотя за десятилетия существования Советского Союза население все больше воспринимало электроснабжение как данность, электроэнергетика продолжала быть символом модернизации и основополагающим благом современной жизни. Благодаря престижу отрасли за 70 лет государственного планирования все аспекты материальной инфраструктуры стали отвечать потребностям советской индустриализации, несмотря на то что планы исполнялись с недоработками и видоизменялись в процессе согласования между бюрократическими инстанциями.

⁸ Колльер отмечает, что «солидная экономическая база, созданная при строительстве советских городов, оказалась на редкость жизнестойкой» [Collier 2011: 7]. См. также гл. 8 книги Хархордина «Основные понятия российской политики» [Хархордин 2011] и [Collier 2004: 50–51].

География промышленности, монополизм в экономике и разброс электростанций и сетей передачи электроэнергии были определены логикой советской индустриализации⁹. Генерация, согласно замыслам Госплана, должна была быть единой и составлять основу плановой экономики. Электрификация и индустриализация были параллельными проектами, а значит, электроэнергетическая система развивалась вместе с ростом промышленного потенциала и повышением объемов производства газа в стране [Coopersmith 1992]. Одновременно с реализацией планов по строительству заводов, газопроводов и шахт возводились электростанции, часто в непосредственной близости к вышеупомянутым объектам — для повышения экономической эффективности. Одним из самых ярких примеров такого параллельного строительства было возведение гидроэлектростанций и промышленных городов в Сибири. Плотины ГЭС по-прежнему образуют единую инфраструктуру с важнейшими региональными промышленными центрами, на что прямо указывают эксперты из этого региона: «Как результат развития гидроэлектростанций в советские времена, [мы имеем] тесные связи между индустрией и электричеством»¹⁰. Аналогичные связи имеют промышленные города Европейской части России, от которых ответвляются газопроводные магистрали, и дальневосточные города, которые лежат близ угольных шахт. Эти связи были отнюдь не случайны: работники Госплана видели в них основу эффективного производства и подчеркивали их важность. Прочность и нерушимость этих связей играла важную роль и в постсоветской политической и экономической жизни¹¹.

⁹ В исследовании [Kograi 1992] плановая экономика рассматривается как идеальный тип, а с антропологических позиций она представлена в [Verdery 1996]. См. также исследование милитаризованной экономики [Gaddy 1996].

¹⁰ Интервью № 57 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.22).

¹¹ Еще одно влияние советского планирования на постсоветскую политическую и экономическую жизнь заключается в том, что в советской экономике на каждую отрасль приходилось меньше предприятий, чем в западной капиталистической экономике, см. исследование [Blanchard, Kremer 1997: 1093]. В результате этого обстоятельства и характера распределения собственности

В советский период строительство электростанций и наращивание производственного потенциала также было напрямую связано с городским развитием и учитывало характер расселения и условия проживания людей. Как известно, работники Госплана тяготели к моногородам и градообразующим предприятиям, а это означало, что огромные интегрированные предприятия были основными работодателями во многих российских городах [Andrusz et al. 1996; Collier 2004]. Городское планирование в Советском Союзе исходило из предпосылки об интегрированном характере производственной сферы и жизненного пространства. Следовательно, электрические сети и теплотрассы буквально стали материально-техническими связями, благодаря которым производственные и жилые помещения были связаны воедино, что имело исключительное значение для существования Советского Союза, а также для жизни людей в постсоветскую эпоху. В результате дезорганизации, последовавшей за введением рыночных реформ, многие объекты советской промышленности были уничтожены. Однако значительную часть удалось сохранить. Далее в настоящей главе я покажу, что региональные различия в динамике постсоветских рыночных реформ были обусловлены совокупностью промышленных объектов и материально-технических связей, сохранившихся в регионах после распада Советского Союза.

Поскольку для моего исследования важно понимание вещественных связей как идей, целесообразно, пожалуй, изложить два оспаривающих друг друга подхода к интерпретации значения этих материальных связей, что позволит поставить в контекст дальнейшие положения, представленные в данной главе. В центре

в постсоветский период активы в российской экономике оказались сосредоточены в руках немногих. Высокая степень концентрации активов в руках небольшого числа собственников наблюдалась в российской газовой и алюминиевой промышленности, что, возможно, и обусловило участие «Газпрома» и «Русала» в соглашениях по развитию [Guriev, Rachinsky 2005: 131–150]. Данная точка зрения также выражена в справочном документе: *Ownership Concentration in Russian Industry. Background Paper for Country Economic Memorandum for Russia*, World Bank (2004). URL: http://www/cefir.ru/papers/WP45_OwnershipConcentration.pdf (в настоящий момент ресурс недоступен).

либерального подхода к реформе электроэнергетической отрасли было стремление к унификации рыночных механизмов вне зависимости от характера местности в том или ином регионе. Для либеральных реформаторов в РАО «ЕЭС России» технология и география были ограничениями, которые можно и нужно было преодолеть для успешной реализации рыночных реформ. Реформаторы считали, что существующие отношения и вещественные связи можно видоизменить, трансформировать в процессе рыночных реформ. Считалось необходимым преобразовать в свете новых рыночных условий связи между производящим и обрабатывающим секторами экономики — между электроэнергетическими компаниями, поставщиками энергоносителей и промышленными предприятиями, потребляющими электроэнергию. Каждый киловатт электроэнергии, каждый кубометр газа и каждая тонна угля должны были найти покупателя, готового предложить наибольшую цену. Аналогичным образом существующие электроэнергетические активы планировалось продать инвестору, который оценит такую собственность по достоинству и предложит за нее наибольшую плату¹².

В постсоветской России были и те, кто приводил противоположный политический аргумент о значимой роли промышленных объектов в успешной реализации реформ. Эта точка зрения основывается на экономическом детерминизме, который был характерен для марксистской идеологии и который в течение десятилетий определял характер социалистической экономической политики государства. На постсоветской политической арене подобные идеи сродни политическим установкам на сохранение промышленного потенциала на отдаленных территориях страны. Этот вопрос мы рассмотрим в последней главе. Когда я спрашивала экспертов о логике изменений в структуре собственности, тарифах и субсидиях, ответ, как правило, был: это не политика, это технология, при этом под технологией понимались различные виды материальных

¹² Данная точка зрения была озвучена в интервью с аналитиками в сфере электроэнергетики в финансовой организации, например интервью № 7 (Москва, 2006.10.05) и интервью № 9 (Москва, 2006.10.08).

активов отрасли — газовые, угольные, атомные или гидроэлектрические¹³. Поэтому в постсоветскую эпоху ответ на вопрос о том, кто получит влияние в электроэнергетике, зависел от решений, принятых в советскую эпоху, — например, таких, как директива Сталина о газификации страны. В частности, один из экспертов утверждал, что промышленные потребители в Сибири приобретают электроэнергию по более низким тарифам, потому что «здесь 50 процентов электроэнергии вырабатывается гидроэлектростанциями, так как промышленность регионов очень энергоемкая»¹⁴. С этой точки зрения география промышленности в большой мере объясняет влияние перерабатывающих отраслей на реформу электроэнергетики и помогает понять, почему эти отрасли добились привилегий. Это в чистом виде географический детерминизм. Советская география промышленности предопределила результаты приватизации и реформ в постсоветский период. Согласно такой логике, различные траектории реформ электроэнергетики в трех зонах объясняются не политическими, а естественными факторами и зависят от технологий, задействованных в производстве электрической энергии. Однако мое утверждение заключается в том, что точно так же, как положение либеральной теории об изменчивости вещественных связей, «естественность» — это актуализируемый в дискурсе конструкт, а не действительный фактор изменений в электроэнергетике.

Сделки в области развития и значение вещественных факторов в регионах России

Региональные пакты развития зависели от характера прежней промышленной эпохи. Далее в соответствующем разделе главы будут рассмотрены пакты с субъектами Европейской части

¹³ Интервью № 37 с руководителем электроэнергетической компании (Владивосток, 2007.10.02).

¹⁴ Интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.17).

России, Сибири и Дальнего Востока, и на каждом из примеров будет подробно рассмотрено, как характер сделок был обусловлен промышленной географией. Хотя материально-технические связи были важны, их влияние на результаты реформ электроэнергетики было достаточно неожиданным и для либералов, и для конгломератов: эти связи играли роль и как промышленные объекты — часть сохранившейся инфраструктуры, и как риторический элемент. География промышленности формировала интересы конгломератов и задавала вектор их отношений с другими субъектами в рамках электроэнергетической отрасли. И это обусловило позицию конгломератов по предлагаемым реформам. Газовая компания «Газпром» была особенно заинтересована в приобретении газовых генерирующих мощностей на территории Европейской части России. АО «Русал» — конгломерат, который занимается энергоемким процессом плавления алюминия, — приобрел ГЭС в Сибири, чтобы обеспечить себя большим количеством недорогой электроэнергии. Дальневосточные электроэнергетические компании стремились получить контрольный пакет акций региональных шахт, поскольку электростанции в регионе работали преимущественно на угле.

Эти отношения были важны, но не они определяли исход реформ. Однако там, где и когда они сохраняли важное значение несмотря на новую политическую и экономическую конъюнктуру, они влияли на результаты реформ. Данная тенденция наглядно прослеживается на примере ОАО «Газпром», АО «Русал» и дальневосточной электроэнергетической и угольной промышленности. «Естественность» вещественных элементов производства электроэнергии выражалась в заявлениях «Газпрома» о «целостности энергетических цепочек», настоятельных призывах «Русала» к «единству территориально-производственных комплексов (ТПК)», а также в представлениях о родстве угольной и электроэнергетической отраслей, которые сложились на Дальнем Востоке. Аргумент о том, что эти отношения были в конечном итоге контекстно обусловленными, а не заранее установленными, можно обосновать, обратившись к рассмотрению двух возможных сюжетов: (1) вещественные связи были уничтожены вслед-

ствие победы либеральной группировки; (2) вещественные связи оказались невостребованными. В качестве примера первого случая крайне важно рассмотреть процесс разукрупнения монопольных структур в основе РАО «ЕЭС России» и «АО-энерго». Либеральным реформаторам удалось «уничтожить» материально-технические связи, которые соединяли в единый процесс выработку и передачу электроэнергии, а также ее сбыт, в результате чего на каждом участке производства электроэнергии появился свой собственник. Примером невостребованной материально-технической связи является высоковольтная линия электропередачи, которая проходила через Казахстан и связывала Сибирь с Европейской частью России и которая после краха Советского Союза не обслуживалась. Энергомост был построен в 1980-х годах, но к началу 2000 года его вышедшие из строя элементы так и не были отремонтированы, поскольку в то время не нашлось тех, кому было бы экономически выгодно связать Сибирь с Европейской частью России¹⁵. Были и другие связи между электроэнергетической отраслью и смежными добывающими и обрабатывающими отраслями, но они *не* служили катализатором изменений в структуре собственности и характере контроля. Эксперт-электроэнергетик с глубоким знанием отрасли отметил, что муниципальная собственность имела бы смысл в рамках концепции, учитывающей вещественную связь между жилыми домами, заводами и электро- и теплостанциями, но такая концепция никогда не была политически жизнеспособной¹⁶. Кроме того, существовал еще один тип материально-технических связей, но и они не были основанием для права собственности. «Газпром» имел связи со многими обрабатывающи-

¹⁵ Речь идет о линии электропередачи Итат (Кемеровская область) — Экибастуз (Казахстан) — Шагол (Челябинск). В 2012 году обсуждались возможные инвестиции в модернизацию этой линии, однако в тот момент не было предпосылок для реализации подобных намерений. См.: Олег Дерипаска заглянул в светлое прошлое: Проект энергомоста через Казахстан могут возродить // Коммерсантъ. 2012. 12 апр.

¹⁶ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

ми отраслями, которые не имели непосредственного отношения к его корпоративной стратегии. Например, для этой компании не было прямой выгоды в том, чтобы брать под контроль жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ)¹⁷.

Эти примеры демонстрируют, что, хотя линии электропередачи — связующее звено между электростанциями и потребителями электроэнергии — являются материальными объектами с экономической составляющей (например, невозвратные затраты) и потенциально способны повлиять на исход реформ, они не всегда влияли на результаты этих реформ. В конечном итоге материально-технические связи, очевидно, были важны, но играли ли они роль или нет, зависело от постсоветской политики в сфере электроэнергетики. Далее мы подробно рассмотрим успешные попытки «Газпрома», «Русала» и дальневосточных генерирующих компаний уклониться от отдельных мер по либерализации сектора и обеспечить избирательную защиту тех или иных промышленных объектов, сохранившихся от прежней эпохи, если это согласовывалось с их концепцией будущего электроэнергетики.

Сделки по развитию в Европейской части России

Европейская часть России — это западная и центральная территория страны, которая на востоке граничит с горной системой Урала. Хотя Европейская часть России — это всего лишь одна четверть от общей площади территории страны, там проживает примерно три четверти населения России. Европейская часть России характеризуется разнообразными условиями, и разнородность этой территории нашла отражение в стратегиях

¹⁷ Еще один пример того, что наличие материально-технических связей приводило к различным результатам, можно проследить в ситуации с иностранными инвесторами. В процессе либерализации «Газпром» не приобрел в собственность все электростанции в Европейской части России, в то время как иностранные энергетические конгломераты смогли получить в собственность долю в тепловых станциях, связанных с «Газпромом».

развития. В Европейской части России расположены не только наиболее состоятельные российские мегаполисы, Москва и Санкт-Петербург, но и разоренные войнами регионы Северного Кавказа. Энергетические и электроэнергетические субсидии были важнейшим аспектом стратегии развития Европейской части России. Контрагентами в основном соглашении по развитию Европейской части России были правительство, «Газпром» и газовые электростанции. Данный пакт развития предусматривал ключевую роль «Газпрома», который брал на себя обязательство обеспечивать дешевым газом электростанции и промышленных потребителей в Европейской части России. Трудно переоценить значимость «Газпрома» для российской экономики: на долю компании приходится основная часть произведенного российского газа, а производство газа — это огромная часть ВВП страны и важнейшая статья импорта¹⁸. Следующие друг за другом циклы приватизации позволили «Газпрому» приобрести наиболее ценные активы или усилить контроль над ними. Примерами таких активов являются генерирующие мощности «Мосэнерго» и «Ленэнерго». Благодаря тарифным реформам и повышению платы за электроэнергию «Газпром» обеспечил для себя стабильное поступление доходов от внутренней генерации электроэнергии за счет субсидирования топливных расходов¹⁹. В следующих главах мы подробно рассмотрим развитие режимов собственности и субсидирования в электроэнергетике Европейской части. Монополия на экспорт российского газа была одним

¹⁸ По данным Дж. Стерна, доля внутренних конкурентов «Газпрома» в объеме производимого газа за несколько лет возросла. Если в 1995 году она составляла 6 %, то в 2003 году повысилась до 13 % [Stern 2005: 27]. Доля «Газпрома» в ВВП страны изменялась в течение ряда лет, и в разные годы составляла от 5 до 10 % (в 2003 году она составила 5 % [Там же: 56]; в 1999 году — 8 % [Åslund 2007: 141] или, согласно британскому журналу «The Economist», — 10 %. Careful What You Wish for // The Economist. July 14, 2012. URL: <https://www.economist.com/special-report/2012/07/12/careful-what-you-wish-for> (дата обращения: 16.07.2022)).

¹⁹ Этот момент требует пояснения. Если «Газпром» инвестирует в технологии, позволяющие экономить топливо для внутренней генерации, эта мера позволит увеличить объем газа для выгодных экспортных сделок.

из самых выгодных аспектов соглашения между государством и «Газпромом», что позволило компании стать единоличным получателем выгоды от зарубежных поставок природного газа, запасы которого в России позволяют ей быть одним из лидеров в этой области [Tsygankova 2012]²⁰. Хотя «Газпром», владея трубопроводами высокого давления, необходимыми для экспорта газа, обладал фактической монополией на экспорт, она была оформлена юридически в 2006 году. Эти соглашения, действующие в электроэнергетической и газовой отраслях, очевидно, отражали преференции «Газпрома». Но каким образом «Газпром», в свою очередь, способствовал реализации государственных стратегий развития?

Пакт между «Газпромом» и государством имел сложный характер и зависел от меняющихся приоритетов, но основная функция «Газпрома» в реализации российской программы развития всегда оставалась неизменной²¹. С самого начала постсоветской эпохи «Газпром» поставлял газ российским промышленным предприятиям и потребителям с большими скидками, хотя тот же самый газ мог быть продан за гораздо более высокую цену покупателям в Западной Европе²². Цена на газ для западноевропейских покупателей, как правило, была в пять раз выше, чем для внутренних потребителей²³. Кроме того, всегда существовало понимание, что «основной причиной установления разных цен

²⁰ Такая монопольная позиция представляется очень надежной, что находит подтверждение в словах одного из самых влиятельных кремлевских инсайдеров И. И. Сечина, который в 2010 году заявил: «Мы не нарушим монополию “Газпрома” на экспорт». См.: Golubkova K., Devitt P. Sechin Says Gazprom Must Raise Game // Reuters Newswire. June 21, 2010.

²¹ Кроме прочего, «Газпром» является крупнейшим российским налогоплательщиком. Анализ изменений в отношениях между «Газпромом» и правительством можно найти в исследовании [Stern 2005].

²² Согласно информации, представленной на веб-сайте «Газпрома», в 2010 году средняя регулируемая цена на газ для промышленных потребителей составила 2495 руб. за 1000 куб. м, а на газ для продажи домохозяйствам — 1860 рублей за 1000 куб. м. URL: <http://gazpromquestions.ru/?id=35#c251> (в настоящий момент ресурс недоступен).

²³ Согласно Стерну [Stern 2005]. См. также [Götz 2006].

на газ является необходимость газовых субсидий для российской экономики» в качестве «меры содействия росту преимущественно промышленных секторов» [Spanjer 2007: 2891]. Среди разработчиков политики такая линия получила название «двойного ценообразования»; она существует, поскольку «федеральные власти в интересах улучшения социального и экономического положения могут применить огромные правовые полномочия в отношении производителей природного газа»²⁴. Энергетическая стратегия государства направлена на обеспечение населения и промышленных предприятий доступной по цене электроэнергией: «Одной из важнейших задач государственной энергетической политики является гарантированное обеспечение энергетическими ресурсами населения, социально значимых и стратегических объектов по доступным ценам»²⁵. Реализация этого положения зависит от готовности «Газпрома» продолжать сотрудничество. Ежегодно в ходе переговоров с правительством «Газпром» согласует так называемый «газовый баланс», то есть объем газа, которым он должен обеспечить национальную промышленность и население, а также цену на этот газ²⁶. Важно подчеркнуть, что на протяжении всего постсоветского периода «Газпром» обеспечивал газом электроэнергетические компании по цене гораздо ниже той, которую он мог бы выставить на международных рынках²⁷. Однако «Газпром» продолжал политиче-

²⁴ Согласно исследованию [Spanjer 2007]. Системы двойного ценообразования рассматриваются в работах [Ahrend, Tompson 2005; Tarr, Thomson 2004], а также в обзоре Международного энергетического агентства «Russia Energy Survey 2002». См.: Paris: OECD/IEA, 2002. URL: http://www.iea.org/publications/freepublication/publication/russia_energy_survey.pdf (в настоящий момент ресурс недоступен).

²⁵ Энергетическая стратегия России на период до 2020 года. С. 45.

²⁶ Согласно А. Спаньеру, «объем поставок газа на внутренний рынок диктуется правительством при непосредственном участии “Газпрома”, который ежегодно согласует с властью баланс газа. В предусмотренном этим соглашением объеме газ поступает в регионы и к промышленным потребителям» [Spanjer 2007: 2892]

²⁷ Газпром: Цены на газ в России всегда будут ниже, чем в Европе // РБК. 2011. 20 июня.

ские усилия для пересмотра действительных объемов газа для внутреннего потребителя и цен на него.

Концессии, полученные «Газпромом» в процессе либерализации электроэнергетической отрасли, можно понять только при учете особенностей пакта, цели которого были шире, чем просто получение прибыли. В то же время цена на газ и объем газа, поставляемого электроэнергетическими компаниями, определялись условиями сделки между «Газпромом», правительством, РАО «ЕЭС России» и недавно приватизированными электроэнергетическими компаниями²⁸. Электроэнергетические компании долгое время были крупнейшими внутренними клиентами «Газпрома», и цена на газ для электростанций согласовывалась в ходе бесконечной борьбы между компанией, ее потребителями в обрабатывающей отрасли и правительством. На протяжении 1990-х годов продолжались конфликты вокруг объема газа для внутреннего потребителя и его цены. Эта борьба обострилась в 2000 году, в период смены элит и перехода власти к администрации Путина. Приведенный далее пример свидетельствует о том, что именно цены на энергию были двигателем реальной российской политики. В апреле 2000 года глава совета директоров ОАО «Газпром» Р. И. Вяхирев угрожал прервать поставки газа электроэнергетическим компаниям, если задолженность этих предприятий не будет выплачена в полном объеме по ранее согласованным ценам. Кризис продлился несколько дней и завершился только тогда, когда Путин урегулировал конфликт между РАО «ЕЭС России» и ОАО «Газпром» в пользу электроэнергетики. Он распорядился, чтобы «Газпром» предоставил требуемый газ РАО «ЕЭС России» и «АО-энерго». Кроме того, требования «Газпрома» о повышении цен на газ не были удовлетворены²⁹. Путин встал

²⁸ Впрочем, от этого соглашения зависели и другие аспекты отношений между газовыми и электроэнергетическими компаниями, см., напр., [Stern 2005] и [Solanko 2007].

²⁹ «Газпром» угрожал, что во втором квартале 2000 года вместо 26 млрд куб. м поставит на рынок только 22 млрд. См.: Известия. 2001. 12 апр. Газета «Коммерсантъ» пишет об аналогичном споре: Коммерсантъ. 2000. 11 апр.

на сторону национальных промышленных и электроэнергетических компаний и продолжил такую политику, которая позволяла последним пользоваться энергетическими субсидиями. Выступление против власти стоило Вяхиреву должности руководителя совета директоров компании, и Путин сделал так, чтобы члены совета директоров и руководители «Газпрома» были заменены на преданных президенту людей³⁰.

Большинство исследователей согласны, что при новом руководстве «Газпром» выполнял условия сделки и продолжал поддерживать национальную промышленность, занижая цену на газ и иногда продавая его ниже себестоимости³¹. В течение многих лет Россия противилась требованию отменить внутренние газовые субсидии и ввела «единую систему ценообразования» только в условиях переговоров о вступлении России в ВТО. Несмотря на эти требования, ценовая разница сохранилась. В несколько ином ракурсе предстает вопрос отношений между «Газпромом» и его собственными электроэнергетическими компаниями. В контексте моего исследования важно отметить, что «Газпром» поставлял газ по сильно заниженным ценам

³⁰ Чтобы «Газпром» мог играть роль, отведенную для него Кремлем, в качестве одного из первых шагов на посту президента Путин заменил членов совета директоров и менеджеров «Газпрома» лояльными людьми. А. Б. Миллер пришел на место Вяхирева, и в 2001 году совет директоров компании состоял из представителей питерского окружения Путина.

³¹ См., напр.: Litwack J., Thompson W. OECD Economic Survey of the Russian Federation (Paris: OECD, 2002); а также [Stern 2005; Spanjer 2007; Tsygankova 2010; Tsygankova 2012]. Судя по информации, представленной на веб-сайте «Газпрома», подобные ценовые субсидии сохраняются: «Директивно регулируемые цены на газ являются заниженными». Хотя размеры субсидий не указываются, компания отмечает: «Много лет, вплоть до 2009 года, этот фактор не позволял покрыть затраты на производство, транспортировку и реализацию газа». URL: <http://gazpromquestions.ru/?id=35#c251> (в настоящий момент ресурс недоступен). Это заявление не раскрывает характер затрат. С прогнозом российского эксперта о том, что заниженные цены на газ для домохозяйств и бюджетных организаций, скорее всего, сохранятся «в связи с большой социальной нагрузкой», можно ознакомиться в статье [Логинов и др. 2005].

приобретенным им электростанциям. Учитывая, что цены на газ для внутреннего потребителя были заниженными и регулируемые, компания хотела получить прибыль за счет электроэнергии, произведенной на дешевом газе³². Этот вопрос обсуждался в 2011 году на переговорах о слиянии «Газпрома» и «КЭС-Холдинга», второго крупнейшего владельца электростанций в Европейской части России. По словам В. Ф. Вексельберга, одного из самых могущественных российских олигархов и мажоритарного владельца «КЭС-Холдинга», основным мотивом слияния энергетических активов холдинга и «Газпрома» были низкие цены на газ: «Поскольку мы [«КЭС-Холдинг»] сможем покупать у «Газпрома» более дешевый газ, сделка позволит сэкономить сотни миллионов долларов в год»³³. В свою очередь, имея контроль над электростанциями, «Газпром» мог повысить их производительность и продать неиспользованные объемы газа на экспортных рынках по высокой цене. Мы представили в самых общих чертах некоторые параметры сложных пактов «Газпрома» с правительством. Газовая компания участвовала в большом количестве программ корпоративной социальной ответственности, в рамках которых государственная деятельность и благотворительность становятся неотделимыми друг от друга³⁴.

³² Нам неизвестно, какую плату за поставки газа получает «Газпром» от энергетических компаний, находящихся в его собственности, однако высказывание Вексельберга, которое приводится далее в этой главе, подразумевает, что эти цены даже ниже, чем самые невысокие регулируемые цены.

³³ Popova N., Groholt-Pederson J. Gazprom Powers Up // The Wall Street Journal, July 8, 2011.

³⁴ Исследователи России только начинают изучение этих соглашений. В исследовании Д. Роджерса и Л. Хенри, которое мы цитируем во введении, содержатся интересные сведения о такого рода пактах с нефтяными компаниями. Фотографии Г. Эрбо, на которых запечатлена жизнь сибирского города Новый Уренгой, позволяют сделать вывод о роли «Газпрома» в судьбе города. URL: <http://www.instituteartist.com/feature-Gazprom-s-Capital-City-Novy-Ourengoy-Guillaume-Herbaut> (в настоящий момент ресурс недоступен).

Материально-технические связи ОАО «Газпром» с электроэнергетическими предприятиями Европейской части России

Влияние ОАО «Газпром» на экономическую политику, вне всяких сомнений, не ограничивалось регионом, а распространялось на всю страну. Масштаб деятельности компании, нашедший отражение в лаконичной формуле «Что хорошо для “Газпрома”, хорошо для России»³⁵, выходил далеко за пределы электроэнергетической отрасли [Goldman 2008].

С приобретением важных электроэнергетических активов «Газпром» приблизился к тому, чтобы стать глобальной вертикально интегрированной энергетической компанией. Но почему влияние «Газпрома» оказалось особенно важным в вопросе реформы российской электроэнергетики? Газовый гигант сыграл решающую роль в трансформации российской электроэнергетики благодаря своим материально-техническим связям с электростанциями Европейской части России. Обоснованием привилегий «Газпрома» служили доводы о том, что компания *должна* иметь в собственности эти электростанции, а интегрированная энергетическая цепочка является оптимальным способом организации производства и простейшим путем к экономическому развитию.

Строительство национальных газопроводов началось в середине 1940-х годов в рамках кампании по газификации страны, объявленной Сталиным³⁶. Как и электрификация, газификация была масштабным проектом, целью которого было связать между собой российские регионы посредством разветвленной газотранспортной системы. Хотя газификация снабдила газом многие уголки России, газотранспортная система была по-прежнему сосредоточена в Европейской части России, и только промышленные предприятия этой территории были связаны между

³⁵ См., напр., [Götz 2006].

³⁶ Первый магистральный газопровод «Саратов — Москва» был построен в 1946 году. См. [Stern 2005].



Рис. 3.1. Доля регионов в сбыте газа ОАО «Газпром» на внутреннем рынке, 2008 г.

Источник: ОАО «Газпром». Ф. о. — недавно образованные федеральные округа. Из 97 % сделок по сбыту газа на территории Европейской части России на долю Южного ф. о. приходилось 14 %, на долю Центрального ф. о. — 34 %, Приволжского ф. о. — 32 %, Северо-Западного ф. о. — 11 %, Уральского ф. о. — 7 %

собой посредством разветвленной сети газопроводов (рис. 3.1). К 2008 году основная часть сбыта для внутренних потребителей приходилась на промышленные предприятия в Европейской части России; около 90 процентов газа, предназначенного для внутреннего потребления, сбывалось в пределах территории к западу от Уральских гор³⁷. На долю электроэнергетических компаний приходилось 30–40 процентов внутренних поставок «Газпрома». В то же время для электроэнергетических компаний Европейской части России «Газпром» был крупнейшим поставщиком: более 80 процентов электроэнергии в Европейской части

³⁷ Веб-сайт ОАО «Газпром». URL: <http://www.gazprom.com/marketing/russia/> (дата обращения: 17.07.2022). Данные о сбыте газа на внутреннем рынке по отраслям и регионам здесь и далее, а также карта, которую можно найти далее, были представлены на веб-сайте «Газпрома».

России производится газовыми электростанциями, а «Газпром» производит почти 90 процентов российского газа³⁸. В то время как важные сибирские и дальневосточные города были газифицированы, крупные промышленные потребители за пределами Европейской части России или Уральского региона использовали другие виды топлива. Но если электрификация к 1970-м годам добралась почти до каждого уголка Советского Союза, то газификация до сих пор не затронула многие российские регионы³⁹. Сибирские и дальневосточные электростанции работали на угле или использовали энергию воды и поэтому не имели связей с «Газпромом». Даже несмотря на то что подавляющее большинство месторождений газа находятся в Восточной Сибири и были планы по расширению газотранспортной системы, по ситуации на 2008 год Сибирь в основном не использовала газ. Доля Сибири в объеме газа, продаваемого «Газпромом» на внутреннем рынке, составляла только три процента, при этом поставок газа на Дальний Восток не было вовсе.

Как и почему получилось так, что в процессе реформирования электроэнергетики эти материально-технические связи между двумя отраслями стали поводом для предоставления «Газпрому» особых полномочий? Благодаря материально-техническим связям между газовой и электроэнергетической отраслями электроэнергетические активы Европейской части России стали для

³⁸ Тепловые генерирующие компании ПАО «ЕЭС России». ПАО ЕЭС, Москва, 2006. Роль «Газпрома» в российской газовой отрасли в целом рассматривается в анализе: Simmons D., I. Murray I. Russian Gas: Will There Be Enough Investment? International Energy Agency, Paris.

³⁹ Например, остров Сахалин, расположенный на крайнем востоке России, является территорией с крупнейшими газовыми месторождениями, которые принадлежат «Газпрому», но при этом в тот момент, когда я проводила исследование для этой книги, основная часть острова еще не была газифицирована. Хотя на севере острова и на континентальном шельфе Японского моря открыты нефтегазоносные участки, главный город Сахалина, Южно-Сахалинск, не охвачен газовой сетью. Ожидалось строительство газопровода к 2003 году, но проект не был реализован, что стало предметом политического скандала. Интервью № 38 с ученым (Владивосток, 2007.10.03).

«Газпрома» привлекательным объектом для захвата и последовавшей интеграции в газовую империю. Компания унаследовала опосредованные цепочками поставок отношения между газовой отраслью и газовыми электростанциями в Европейской части России, при этом такие отношения до этого момента продолжались десятилетиями. Эти связи и отношения сохранились, несмотря на постсоветские реформы, во многом благодаря способности «Газпрома» убедить правительство в том, что он *должен* быть собственником электроэнергетических активов. Эксперт, очевидно ангажированный компанией, сформулировал эту идею в заголовке к своей статье «Новый национальный проект — создание мегакомпаний»:

Если Россия собирается участвовать в свободной глобальной конкуренции, она должна создать крупных глобальных игроков. При Путине началось формирование такого пула крупнейших игроков — будущих участников большого глобального экономического забега. Пионером выступил «Газпром». В свое время с огромным трудом удалось отстоять российскую принадлежность «Газпрома» и сохранить его как единую компанию. Время показало, насколько мы были правы тогда: сохранившая единство и величину компания не пала под напором неэффективности, как стращали тогда такие, как Чубайс, который умолял раздробить «Газпром» (а набрала огромный вес, став третьей в мире компанией по капитализации)⁴⁰.

Такой хвалебный отзыв, отмечающий упорство «Газпрома» в попытках сохранить единство, показателен сам по себе: он напрямую связывает успех компании с ее политической борьбой, победа в которой не была предрешена заранее, учитывая влияние и убедительность доводов Чубайса, а также его либеральных союзников.

Стоит также отметить, что компания приводила довод о том, что для успеха энергетической компании на глобальном рынке

⁴⁰ Марков С. Новый национальный проект — создание мегакомпаний // Независимая газета. 2006. 14 сент.

необходима целостная энергетическая цепочка — от производства добывающего оборудования, добычи нефти и газа, газотранспортных и газораспределительных сетей до производства электроэнергии и энергосбыта⁴¹. Бизнес-план «Газпрома» свидетельствует о том, что концепция «единства» была положена в основу стратегии по созданию энергетической империи⁴². В бизнес-плане «Газпрома» тех лет говорится, что компания хочет «достичь синергии путем объединения предприятий, добывающих природный газ и производящих электроэнергию. Основное внимание... уделяется повышению производительности электростанций, работающих на природном газе, что создаст условия для эффективного использования природного газа в условиях растущего спроса на электроэнергию в российской экономике»⁴³. То есть интегрированная энергетическая цепочка рассматривалась как залог экономического развития.

⁴¹ «Зачем “Газпром” участвует в энергетическом бизнесе? Для завоевания глобального лидерства на энергетических рынках “Газпрому” необходимо развиваться как компании, ведущей свою деятельность по всей производственной цепочке — от добычи до сбыта, — как первичных энергоносителей, так и конечных продуктов, одним из которых является электроэнергия». URL: <http://gazpromquestions.ru/?id=27#c202> (в настоящий момент ресурс недоступен).

⁴² Эта стратегия не ограничивается связями с предприятиями электроэнергетической отрасли, а включает в том числе предполагаемое слияние с крупной угольной компанией СУЭК и строительство заводов по производству СПГ. Интервью № 26 и 27 с экспертами в сфере энергетики (Беркли, 2007.06.13); интервью № 17 с экспертом в сфере электроэнергетики, (Москва, 2006.11.01). Следует отметить, что государственная энергетическая стратегия и корпоративная стратегия «Газпрома» были направлены на концентрацию собственности во всех звеньях цепочки производства электроэнергии.

⁴³ Бизнес-стратегия «Газпрома» и его стратегия в области электроэнергетики представлены на веб-сайте компании. URL: <http://old.gazprom.ru/eng/articles/article8523.shtml> (в настоящий момент ресурс недоступен). Председатель правления «Газпрома» Миллер неоднократно заявлял, что «Газпром» хочет быть «глобальной вертикально интегрированной энергетической компанией», см., напр., его выступление на 23-й Всемирной газовой конференции, Амстердам, 6 июня 2006 года.

Более пристальный взгляд на регионы Европейской части России, не обладающие прочными связями с «Газпромом», подкрепляет мнение о том, что экономическая география во многом объясняет влияние «Газпрома» на электроэнергетическую отрасль. В начале 1990-х годов было три региона, в которых региональные руководители проводили исключительно независимую политику: Татарстан, Башкортостан и Свердловская область. В Татарстане и Башкортостане энергетические активы, в первую очередь в нефтяной, но также и в электроэнергетической отрасли, находились в собственности семейных кланов руководителей региона. Поскольку «Газпром» не имел в собственности газопроводы, он не поставлял топливо для электрогенерации этих регионов и не имел с ними материально-технических связей. В Свердловской области поставки газа осуществляла крупнейшая независимая газовая компания «Итера» [Stern 2005: 181]⁴⁴. Как мы увидим в четвертой и пятой главах, «Газпром» не имел того же влияния на электроэнергетику вышеназванных регионов, при этом «Татэнерго» и «Башкирэнерго» оставались независимыми и не входили в систему связанных с РАО «ЕЭС России» электроэнергетических компаний. Однако следует еще раз подчеркнуть, что мой аргумент о важности материально-технических связей между двумя отраслями промышленности не следует интерпретировать с позиций географического детерминизма. Несмотря на заявления «Газпрома», никак нельзя сказать, что контроль компании над крупными энергетическими активами Европейской части России (а также тот факт, что «Татэнерго» и «Башэнерго» находились в руках региональных собственников) был естественным положением дел или чем-то неизбежным в исторической перспективе. Это было результатом того, что политические переговоры завершились в пользу «Газпрома», и это позволило компании получить контроль над самыми привлекательными активами в обмен на участие в реализации обширных программ развития.

⁴⁴ См. также [Логинов и др. 2005: 35].

Региональные соглашения по развитию Сибири

Так же как и на закате Российской империи, во время расцвета Советского Союза сменявшие друг друга правительства делали ставку на развитие тяжелой промышленности в Сибири. В послевоенный период экономика Сибири трансформировалась в результате строительства гигантских плотин ГЭС, призванных укротить бурные воды рек Ангара и Енисей и поставить их на службу огромным промышленным предприятиям региона⁴⁵. Возведение сибирских электростанций было символом строительства социализма в Советском Союзе, а также победы человека над стихией⁴⁶. Эти вещественные элементы электроэнергетики, уцелевшие после распада Советского Союза, повлияли на характер постсоветских стратегий развития регионов. Исключительная значимость сибирских гидроэлектростанций объясняется превратностями истории. Поскольку ГЭС были достоянием советской плановой экономики, в рамках которой использовался государственный, а не займовый капитал, постсоветские предприятия, получившие в свое распоряжение гидроэлектростанции, не унаследовали, как это обычно бывает, обязательств по обслуживанию долга⁴⁷. Это было редкой удачей, поскольку возведение гидроэлектростанций сопряжено с огромными затратами еще на стадии строительных работ. Благодаря отсутствию

⁴⁵ Часто это были крайне смелые с технологической точки зрения проекты (отметим, что еще одной составляющей активного строительства были попытки соперников в холодной войне превзойти друг друга в размере турбин ГЭС), технологические достижения затрагиваются, в частности, в интервью № 55 с сотрудником электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.11.20).

⁴⁶ В 1950-е и 1960-е годы молодые энтузиасты и патриоты стремились пополнить отряды строителей сибирских ГЭС, см. [Алексеев 1973].

⁴⁷ Интервью № 16 с экспертом в сфере электроэнергетики / консультантом (Москва, 2006.10.30; по телефону) и интервью № 21 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Москва, 2006.12.14). Мои эксперты также указывали на рыночную стоимость активов «Иркутскэнерго», например, в интервью № 54 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.20) и в интервью № 60 с руководителем энергетической компании (Иркутск, 2007.12.03).

расходов на обслуживание долга, которые обычно сопровождают крупномасштабные гидроэнергетические проекты, электроэнергия, производимая компаниям «Иркутскэнерго» и «Красноярскэнерго», была одной из самых дешевых в мире⁴⁸.

Огромный металлургический конгломерат «Русал» посредством успешных переговоров добился привилегированного доступа к дешевым гидроэнергоресурсам Сибири, получив как право собственности, так и возможность пользоваться государственными субсидиями, о чем речь пойдет во второй части книги. Чем заплатил алюминиевый конгломерат за эти уступки? «Русал» получил концессии в рамках стратегии развития региона, которая предусматривала поддержку крупных предприятий, способных предоставить рабочие места и социальные услуги для населения сибирских промышленных городов. Во время экономического кризиса 1990-х годов перед многими городами России возникла угроза деиндустриализации, но особенно опасной она была для удаленных территорий Сибири и Дальнего Востока с их градообразующими предприятиями. Либеральные реформаторы утверждали, что в рамках рыночной экономики эти территории были по большому счету нежизнеспособными по причине своей удаленности и «издержек холода», под которыми понимаются непомерные расходы, связанные с поддержанием жизнедеятельности городов в экстремальных условиях Севера. Они настоятельно призывали к прекращению субсидирования этих территорий и переселению местных жителей⁴⁹. Нет ничего удивительного в том, что руководители Сибирского региона отчаянно сопротивлялись либеральной программе, которая угрожала опустошить северные регионы.

⁴⁸ Подробная информация о тарифах на электроэнергию будет представлена в четвертой главе.

⁴⁹ Данное понятие разрабатывается Ф. Хилл и К. Гэдди на основе дискуссии с российскими географами. См. [Hill, Gaddy 2003]. Государственная политика по развитию северных территорий обсуждается в исследовании [Stammler-Grossmann 2007]. URL: http://nrf.is/Open%20Meetings/Anchorage/Position%20Papers/StammlerGrossman_5thNRF_position_paper_session4.pdf (в настоящий момент ресурс недоступен).

Главным условием многочисленных соглашений промышленников с региональными и федеральными властями было сохранение рабочих мест в северных регионах. Положение градообразующего предприятия и основного работодателя на определенной территории означало далеко не только предоставление рабочих мест и уплату налогов. Ю. Адачи, например, оценил роль алюминиевого завода СаАЗ — первого предприятия, которое возглавил Дерипаска, — в судьбе города Саяногорска в конце 1990-х годов (позднее завод стал частью империи «Русала»). СаАЗ не только предоставлял рабочие места. На его долю приходился основной объем (60 процентов) доходов региона Хакасия и практически все доходы города Саяногорска (95 процентов). Кроме того, СаАЗ строил дороги, школы и жилые дома. Компания даже взяла на себя управление бывшим колхозом, для того чтобы обеспечить Саяногорск продовольствием. В интервью, приведенном в исследовании Адачи, сотрудник завода следующим образом охарактеризовал роль градообразующего предприятия: «Компания должна быть частью общества и частью региона, и чтобы успешно работать, она должна получить признание. Ей нужно вносить вклад в жизнь общества» [Adachi 2010: 73]⁵⁰.

В 1990-е годы, когда на региональные власти была фактически возложена обязанность прокладывать путь развития региона после распада Советского Союза, губернаторы надеялись на новых олигархов, на их налоговые отчисления в казну, способность создавать рабочие места для местного населения, а также участие в разного рода проектах по модернизации инфраструктуры. При Путине правительство просило сибирских олигархов помочь с модернизацией существующих гидроэлектростанций и строительством новых плотин ГЭС. Данное положение имело важнейшее значение в контексте федерально-регионального соглашения о развитии Сибирского региона. В последние деся-

⁵⁰ Показателен тот факт, что в тексте перевода на английский Адачи использует слово *society* с определенным артиклем («part of the society / часть *данного* общества») и «contribute to the society / вносить вклад в жизнь *данного* общества»), хотя в этом отрывке текста речь идет об обществе вообще, а не о конкретном обществе.

тилетия Советского Союза были подготовлены планы строительства целого ряда плотин ГЭС, и даже началась реализация некоторых проектов. Но в условиях кризиса конца 1980-х — начала 1990-х годов капиталоемкие проекты были остановлены. В 1990-е годы для этих «недостроенных» не хватало средств. «Государство не в состоянии [эти объекты] достроить, денег нет», — сетовал в то время эксперт-энергетик⁵¹. В 2000-х годах ряд этих проектов был возобновлен, в том числе строительство масштабной Богучанской ГЭС в Красноярской области на реке Ангара. Например, представитель государственного энергохолдинга с энтузиазмом называл возобновление масштабных проектов по строительству плотин «второй волной инвестиций в гидрогенерацию», подразумевая, что первая волна пришлась на конец 1960-х годов и 1970-е годы, то есть период знаменитых строек ГЭС⁵². Поскольку в новом контексте не было исключено появление долгостроенных, правительство планировало софинансирование гидрогенерации силами государства и предприятий металлургической отрасли.

Строительство Богучанской ГЭС было крупнейшим из подобных проектов. Строительство началось в 1980 году, но затем в 1990-х годах было остановлено. В свое время Советский Союз вложил огромные средства в сооружение плотины, однако для завершения строительства по оценкам российского правительства было необходимо частное финансирование в объеме 1,7 млрд долл.⁵³ Хотя «Русал» согласился внести часть этой суммы, условия

⁵¹ Данное замечание по поводу проекта строительства Богучанской ГЭС было высказано В. Боровским в интервью журналу «Эксперт». См.: Эксперт. 1998. № 14. 13 апр. С. 35.

⁵² Представитель ОАО «ГидроОГК» выступил с таким заявлением на Второй ежегодной конференции «Работа электроэнергетических компаний в рыночных условиях», состоявшейся в Москве 13 декабря 2006 года. Эти проекты часто упоминаются в интервью с экспертами из Сибири, например в интервью № 55 с сотрудником электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.11.20), который образно выражается, говоря, что эти проекты помогли «создать жемчужное ожерелье из сибирских рек».

⁵³ См.: РАО ЕЭС ищет партнера, который мог бы достроить Богучанскую ГЭС // Ведомости. 2003. 24 марта. См. также: Станционные правители: РАО ЕЭС и «Русал» поделили Богучанскую ГЭС // Коммерсантъ. 2005. 11 июля. См. также [Adachi 2010: 85].

финансирования еще многие годы были предметом ожесточенных споров. «Русал» согласился на участие при условии, что РАО «ЕЭС России» и правительство гарантируют ему значительную долю в Богучанской ГЭС и долгосрочные соглашения, которые позволят компании продавать электроэнергию по сниженным ценам. В конечном итоге «Русал» и российское правительство согласились на общую собственность, при этом каждая сторона получила 50 процентов акций⁵⁴. Стороны также договорились, что тарифы на электроэнергию для «Русала» должны быть привязаны к стоимости алюминия на Лондонской бирже металлов. Но при этом переговоры об объеме капитала, который в обмен на эти концессии должен был внести «Русал», продолжались еще не один год⁵⁵. Алюминиевая компания взяла на себя значительную долю расходов на строительство Богучанской ГЭС и на технологическую модернизацию других крупных плотин. Крупные инфраструктурные проекты, увеличение объема гидрогенерации, содержание и техническое обслужива-

⁵⁴ Общественность получила лишь общее представление о переговорах между РАО «ЕЭС России» и о политических баталиях, развернувшихся на их фоне. Поскольку каждая из сторон пыталась привлечь Кремль на свою сторону, некоторые моменты, связанные с переговорами, впоследствии просочились в прессу, см.: Станционные правители: РАО ЕЭС и «Русал» поделили Богучанскую ГЭС // Коммерсантъ. 2005. 11 июля.

⁵⁵ Конец большой дружбы // Ведомости. 2000. 1 июня. В интервью № 60 (Иркутск, 2007.12.03) с руководителем энергетической компании сообщается о попытках алюминщиков привязать тарифы на электроэнергию к рыночной стоимости. Информацию о продолжающихся переговорах между «Русалом» и правительством можно найти в статье: Humber Yu.. RusHydro Sees Rusal Power Financing Accord by Summer // Bloomberg, April 21, 2009. Не только финансирование строительства плотины было под угрозой. «Русал» также инициировал строительство нового алюминиевого завода рядом с Богучанской ГЭС. В условиях разногласий «Русал» заявил о возможности переноса строительства на более поздний срок, после чего госкорпорация «Внешэкомбанк» согласилась предоставить компании кредит. За помощь в реализации проекта «Русал» получил разрешение на строительство нового металлургического завода в Богучанском районе, см.: Последний долгострой // Эксперт Сибирь. 2012. № 42/350. 22 окт.

ние промышленных предприятий, а также создание новых были условием развития Сибири. Важной частью этой стратегии были промышленные мощности, контролируемые «Русалом». Компания не только владела многими промышленными объектами, находящимися поблизости от имеющихся плотин, но и построила новый алюминиевый завод в рамках производственного комплекса, включающего Богучанскую ГЭС, — Богучанское энерго-металлургическое объединение (БЭМО). В глазах президента Путина договоренность между «Русалом» и правительством стала возможной благодаря успешному государственно-частному пакту: «Создание станции стало наглядным примером успешной реализации механизмов государственно-частного партнерства»⁵⁶. Многие считали, что проект был завершен к выгоде «Русала» и на благо экономического развития региона. «Очевиден выигрыш... “Русала”... В выигрыше оказывается и Сибирь в целом, и Красноярский край в частности. Реализация проекта БЭМО на всех его этапах... создает в Сибири 10 тыс. новых рабочих мест и реально содействует развитию Нижнего Приангарья» [Там же].

Можно было бы усмотреть положение «Русала» в Сибири как результат «захвата» со стороны бизнеса, поскольку компания действительно получала разнообразную поддержку и в настоящий момент контролирует приносящие прибыль металлургические предприятия и электростанции на территории Сибири. Однако аргументы с позиций концепции «захвата» не учитывают значение соглашения для развития региона и не проливают свет на причины заинтересованности компании именно в этом гидроэнергетическом проекте. Как и в примере с ОАО «Газпром», который является стороной соглашения о развитии Европейской части России, договоренность правительства с «Русалом» основывалась на взаимозависимости и общих интересах, что было характерно для постсоветской программы развития.

⁵⁶ Последний долгострой // Эксперт Сибирь. 2012.

Объединение алюминиевой и электроэнергетической отраслей Сибири в рамках территориально-производственных комплексов (ТПК)

Ключевая роль «Русала» как основного работодателя в регионе оказала принципиальное влияние на результаты реформ электроэнергетической отрасли в Сибири⁵⁷. Тем не менее особые привилегии не были гарантированы «Русалу». Далеко не любая отрасль могла согласовать поставки электроэнергии по особым тарифам, и многим городам не удалось избежать деиндустриализации и опустошения по мере того, как их производственные мощности приходили в негодность. Алюминиевая отрасль смогла получить в собственность ГЭС и добилась особого режима субсидирования, апеллируя к исключительной важности этих концессий для благосостояния региона. «Русал» имел материально-технические связи с ценнейшими электроэнергетическими объектами Сибири благодаря производственным планам советских разработчиков. Разговоры о будущем развитии электроэнергетической отрасли нередко затрагивали и актуализировали эти связи: «Мы жестко интегрированы с нашими промышленными потребителями, зависимы от них. И поэтому мы вынуждены вслед за ними корректировать свою тарифную политику», — заявлял известный руководитель электроэнергетического предприятия⁵⁸. Представители промышленности для обоснования собственного привилегированного положения указывали на необходимость связей между производством алюминия и гидрогенерацией.

Так, конкретные круги промышленников сибирского региона смогли извлечь выгоду из материально-технических связей с электроэнергетической отраслью, поскольку их предприятия являлись частью — и, как они сами утверждали, на комплементарной основе — так называемых территориально-производственных комплексов (ТПК). ТПК — это советский аналог промышленного кластера, или моногорода. Он объединял отрасли

⁵⁷ См., напр., [Щербаков, Тертышник 2000].

⁵⁸ Куимов С. // Эксперт. 1998. № 14. Апр. С. 35.

промышленности, которые имели прочные взаимные связи и использовали местные ресурсы. Важно понимать, что, с позиций советского Госплана, сильной стороной территориально-производственных комплексов было их единство, иными словами, эффект комплементарности, достигаемый благодаря территориальной близости добывающей и обрабатывающей отраслей. Разработчики планов понимали, что ТПК решают проблему слабо развитых отдаленных территорий. На территории города Братска в Иркутской области расположен типичный сибирский ТПК. Этот восточносибирский город возник из крошечного поселения на изгибе Ангары. В 1947 году там был построен острог, куда согнали десятки тысяч узников. Это был первый приток рабочей силы, брошенной на индустриализацию Сибири⁵⁹. Кульминационным моментом жизни Братска в советский период было строительство плотины ГЭС, которая генерировала электричество для промышленных предприятий города⁶⁰. Братск стал одним из самых известных моногородов Советского Союза и продемонстрировал яркий пример развития за счет взаимных связей между электрогенерацией, промышленным производством и градостроительством.

Для советской системы планирования единство отраслей в рамках ТПК имело огромное символическое значение. Поэтому советская власть прочно закрепила в сознании местного населения представление о естественном характере материально-технических связей между электростанциями и близлежащими промышленными предприятиями. Но память живет долго. В постсоветский период региональные элиты и политики продолжали требовать

⁵⁹ Узники исправительно-трудовых лагерей были заняты на строительстве железной дороги Братск — Усть-Кут. URL: <http://www.gulag.memorial.de> (дата обращения: 17.07.2022). Многие из них были политзаключенными и жертвами сталинских чисток. Исправительно-трудовые лагеря просуществовали по крайней мере до 1960 года. Строительство Братской ГЭС продолжалось с 1954 по 1967 год.

⁶⁰ Плотины ГЭС олицетворяли прорыв Советского Союза к модернизму, что наглядно проиллюстрировано в поэме Евтушенко «Братская ГЭС» [Евтушенко 2014].

сохранения единства и целостности ТПК. Их аргументация была заимствована из советской эпохи⁶¹. В политической борьбе за собственность на сибирские ГЭС постсоветские акторы, пытаясь обосновать притязания на региональный контроль, не только упоминали материально-технические связи, сохранившиеся с прежних времени, но и использовали клише советского политического дискурса. В этих спорах ТПК рассматривались в качестве основания для предоставления региональным промышленникам прав собственности и режимов субсидирования — промышленное производство и электрогенерация интерпретировались как компоненты единого экономического кластера и взаимозависимые элементы ТПК⁶². Представители этой стороны в споре утверждали, что отделение электростанций от агломерации, объединяющей производство, гидрогенерацию и гидротехнические сооружения, причиняет вред экономике региона, поскольку функционирование промышленности зависит от единства этих компонентов⁶³. Данная позиция выражена представителем научных кругов:

...повышение заинтересованности отдельных предприятий
разноотраслевой принадлежности к интеграции в пределах
региона не только с целью согласования поведения на рынке,

⁶¹ Например, термин «единый территориально-технологический комплекс» используется в статье о конфликте Чубайса и Лебеда по поводу Красноярской ГЭС и смежных алюминиевых заводов. Политическая энергетика // Известия. 1999. 2 сент. Интервью № 60 с руководителем электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.12.03).

⁶² Основные проблемы и направления обеспечения энергетической безопасности. Иркутск: Ин-т систем энергетики им. Л. А. Мелентьева СО РАН, 2001. С. 19. Кроме того, ТПК часто упоминаются в стратегиях развития Красноярского края.

⁶³ Показательна реакция на президентский указ, требовавший передачи электростанций от региональных собственников федеральному собственнику в лице РАО «ЕЭС России»: «Передача трех гидростанций в состав РАО... разрушает сложившийся единый производственно-технологический и промышленный комплекс». См.: Указ против нас // Восточно-Сибирская правда. 1992. 20 окт. См. также: Основные проблемы и направления обеспечения энергетической безопасности. Иркутск: Ин-т систем энергетики им. Л. А. Мелентьева СО РАН, 2001. С. 19.

но и для концентрации средств для стабилизации и дальнейшего устойчивого развития экономики своего региона. Такие объединения должны формироваться не только на производственной основе, но и с привлечением финансовых и организационных структур⁶⁴.

Именно с помощью подобных аргументов «Русал» обосновывал необходимость получения в собственность объектов генерации. «Русал» приобрел в собственность объекты генерации, потому что идеологические клише дискурса, согласно которым неделимость ТПК представлялась как благо, нашли широкий отклик среди тех, кто беспокоился о сохранении промышленного потенциала Сибири. (А строительство Богучанской ГЭС и нового алюминиевого завода даже означало возрождение ТПК в постсоветский период.) Сохранение и укрепление ТПК стало основой стратегии развития Сибири. Именно эти комплексы стали «национальными чемпионами» от сибирской промышленности.

Кроме того, «Русал» использовал в своих интересах идеологические клише дискурса, которые помогали обосновать необходимость сохранения регионального контроля над ресурсами Сибири. Что касается генерации, аргумент «Русала» заключался в том, что электроэнергия, выработанная сибирскими реками, должна использоваться на благо региона. В региональном научном и общественно-политическом дискурсе получили распространение и другие аргументы, обосновывающие претензии алюминиевой компании на право собственности и контроль в сфере электроэнергетики. Основной довод был в том, что региональный контроль над электроэнергетическими активами обеспечит благосостояние региона. «Для защиты региональных интересов нам необходим региональный контроль над “АО-энерго”»⁶⁵. Борьба за региональный контроль над ГЭС была частью

⁶⁴ Материалы к энергетической стратегии Сибири. Новосибирск: Сибирское отделение Российской академии наук, 1997. С. 89.

⁶⁵ Данное высказывание принадлежит С. В. Куимову, руководителю «Иркутск-энерго». См.: Высокие тарифы — крах для Приангарья // Восточно-Сибирская правда. 1999. 23 февр.

более широкой кампании, направленной на сохранение ресурсов Сибири для местного населения и защиту прав местных жителей на доходы, получаемые от местных энергетических ресурсов⁶⁶. Борцы за эти права приводили аргумент, что население Сибири имеет право на самоопределение, потому что «Сибирь — не колония»⁶⁷. Тем более Сибирь не должна была расплачиваться высокими тарифами на электроэнергию за благо тех регионов, у которых не было местных энергоресурсов. Эксклюзивные права местных жителей часто объяснялись прошлыми невзгодами, вызванными строительством плотины, такими как массовое переселение и загрязнение экологии. В комментариях в местной прессе по поводу притязаний Москвы на электроэнергетические активы Иркутска подчеркивалось, что негативные последствия индустриализации и строительства плотины являются основанием для предоставления прав жителям Сибири, в том числе на доходы от гидрогенерации, владение активами и сохранение низких тарифов на электроэнергию⁶⁸.

⁶⁶ В указанной далее статье проводится идея, что ресурсы Сибири принадлежат местному населению. См.: Энергия территории и силы ведомства // Восточно-Сибирская правда. 1992. 28 окт. В другой статье автор утверждает, что сибиряки имеют право на доходы от использования ресурсов Сибири. См.: Политическая энергетика // Восточно-Сибирская правда. 1992. 25 февр. Эта тема развивается в статье: Чьи богатства прирастают Сибирью? // Восточно-Сибирская правда. 1996. 6 янв. Это требование было в основе широкой повестки дня межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия «Сибирское соглашение» (см. [Hughes J. 1994]). Этот аргумент приводился не только в отношении ресурсов гидрогенерации. Например, когда РАО «ЕЭС России» попыталось получить контроль над угольными ресурсами Иркутска, область воспротивилась этому, см.: Поглотит ли РАО ЕЭС сибирские экспортные угли? // Восточно-Сибирская правда. 1999. 25 февр. Отметим, что такая интерпретация отнюдь не предусматривает распространения идеи о едином сообществе на другие регионы, находящиеся за пределами Сибири.

⁶⁷ См., напр.: Сибирь — не колония // Восточно-Сибирская правда. 1992. 22 сент.

⁶⁸ Подобные аргументы приводятся в иркутской региональной газете «Восточно-Сибирская правда». Автор одной из статей задает риторический вопрос: «Справедливо ли, что электричество в Иркутской области стоит 60 рублей, а в Приморском крае, например, оно стоит 400?» Далее статья дает на него утвердительный ответ: да, справедливо, поскольку иркутяне столкнулись

Как и в примере с ОАО «Газпром», мы не можем сказать, что особые привилегии «Русала» были естественным положением дел и исторической неизбежностью. Право собственности и привилегированный режим субсидирования были результатом согласованного в процессе переговоров пакта между могущественными промышленными кругами и правительством. Либеральные реформаторы в правительстве Путина хотели создать единую регулятивную зону и упразднить все особые привилегии для компаний и населения Севера⁶⁹, но сибирские промышленники одержали ряд важных побед отчасти потому, что смогли актуализировать прежние политические установки общественного сознания, которые помогли отстоять неделимость ТПК.

Дальний Восток России: соглашения по развитию в пограничном регионе со слабым промышленным развитием

Большинство промышленных предприятий Дальнего Востока обеспечивали нужды советского оборонного комплекса, а после распада Советского Союза этот комплекс значительно сократился, в результате чего регион был ослаблен с точки зрения разви-

с экологическими издержками строительства плотин: переселение и экологические бедствия, затопление сельскохозяйственных земель и лесных хозяйств, гибель деревень и сокращение рыбных ресурсов. В статье отмечается, что местное население доселе не получило компенсации за ущерб или возмещения убытков и что страдания сибиряков в прошлом ставят государство в положение должника перед ними. См.: Чьи богатства прирастают Сибири? // Восточно-Сибирская правда. 1996. 6 янв. Интервью № 60 с руководителем электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.12.03). По мнению автора еще одной статьи, упорное сопротивление местных жителей президентскому указу объясняется тем, что люди пережили немало бедствий, постигших регион. См.: Не дележ, а грабеж // Восточно-Сибирская правда. 1993. 2 февр.

⁶⁹ «Программа Грефа» на период до 2000 года предусматривала ликвидацию всех особых привилегий для северных территорий, см. гл. 2, а также исследование [Rasell 2009].

тия промышленности и изолирован как от Европы, так и от Азии. Владивосток, база Тихоокеанского флота Советского Союза, был закрытым городом, обособленным от стран-соседей и других регионов страны⁷⁰. В 1991 году Владивосток, расположенный на расстоянии не более тысячи километров от Южной Кореи и Японии, был бесконечно далек от этих центров капитализма, сформировавшихся после Второй мировой войны.

В течение многих лет после распада Советского Союза будущее дальневосточных электроэнергетических компаний, таких как «Дальэнерго» Приморского края, представлялось в мрачных тонах. На протяжении большей части 1990-х годов эти компании оставались заложниками неплательщиков среди потребителей электроэнергии и находились в зависимости от местных производителей угля. Военно-промышленный комплекс и так называемые бюджетные организации (школы, больницы и другие государственные организации, финансируемые из госказны), либо были освобождены от платы за электроэнергию, либо просто не платили за электричество⁷¹. Большое количество потребителей электроэнергии — ветераны, пенсионеры — имели право на льготные тарифы⁷². Из всех прочих «АО-энерго» ОАО «Дальэнерго» было особенно затронуто такими проблемами, как неплата платежей, хронический дефицит наличных средств и растущая задолженность. Это означало, что ОАО «Дальэнерго» не

⁷⁰ Последствия такой практики, например для Приморского края, заключались в том, что региональная экономическая деятельность сводилась к рыболовному промыслу и нелегальному ввозу подержанных автомобилей из Японии. Исключение составляли некоторые переоснащенные оборонные предприятия. интервью № 41 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.10.05). Детальное описание постсоветского кризиса в дальневосточном регионе Чукотка можно найти в исследовании Томпсона [Thompson 2009].

⁷¹ Интервью № 41 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.10.05). См. также [Bradshaw, Kirkow 1998].

⁷² До 70 процентов домохозяйств на Дальнем Востоке пользовались теми или иными льготами, см. источники, упомянутые в предыдущей ссылке. Также см. [Wengle, Rasell 2008].

могло платить ремонтным рабочим и шахтерам, которые оказались в плачевной ситуации, и это привело к волне забастовок в 1990-е годы [Wengle, Rasell 2008; Bradshaw, Kirkow 1998; Woodruff 1999]. Данный кризис сопровождался перебоями в электроснабжении во многих регионах и получил название «дальневосточный энергетический кризис», но в самой тяжелой форме он наблюдался в Приморском крае, где в течение многих лет пользоваться электричеством можно было в течение всего нескольких часов в день⁷³.

Результаты преобразований на Дальнем Востоке значительно отличались от итогов реформ в Европейской части России или в Сибири. Энергетическая политика и стратегии развития региона были реакцией на дальневосточный энергетический кризис и сокращение оборонной промышленности. В то время как большинство мер по борьбе с энергетическим кризисом в 1990-х годах представляли собой ситуативные и паллиативные решения, такие как выделение средств дальневосточным губернаторам для покрытия бюджетного дефицита, региональные и федеральные власти хотели найти более системное решение, чтобы спасти неэффективные, испытывающие финансовый голод и нуждающиеся в реформировании угольные электростанции. В отличие от Сибири и Европейской части России на Дальнем Востоке правительство сохранило контроль над объектами генерации, и только миноритарные доли в новых электростанциях были проданы частным инвесторам, в то время как тарифы оставались полностью регулируемы. А в качестве компенсации за низкие тарифы дальневосточные электроэнергетические компании получали прямые государственные бюджетные трансферты. Эти меры позволяли оградить электроэнергетические компании региона от конкуренции со стороны сибирских генераторов дешевой электроэнергии.

⁷³ Региональные газеты неоднократно сообщали об отключении энергоснабжения в Приморском крае, напр.: Посмотрел бы на нас Цюрупа // Утро России. 1994. 12 февр.; Что же происходит? // Утро России. 1997. 8 апр.; Кто отключает свет? // Утро России. 1997. 16 апр.; Почему сидим в темноте? // Утро России. 1997. 19 апр.

Траектория реформ дальневосточной электроэнергетики при Путине определялась на основе государственной стратегии, направленной на интеграцию региона в рынки Восточной Азии⁷⁴. Краеугольным камнем государственной стратегии развития региона стала интеграция со странами Северо-Восточной Азии, в частности с Китаем, Японией и Кореей⁷⁵. И важнейшим аспектом интеграции Дальнего Востока было трансграничное сотрудничество по энергетическим вопросам [Калашников, Гулидов 2003: 99; Калашников 2001: 49]⁷⁶. При том что на Дальнем Востоке наблюдался низкий спрос на энергоносители, регион располагал огромным резервом неразведанных углеводородных ресурсов. А в странах-соседях наблюдался высокий спрос на энергоносители, поскольку они располагали меньшими по объему энергоресурсами [Minakir 2007: 7]. В то же время российские интеграционные стратегии были направлены на отход от экспорта сырья в пользу продукции с добавленной стоимостью. Поэтому государственная стратегия развития региона предусматривала переработку энергетических ресурсов внутри страны, что имело важные последствия для стратегии правительства в области электроэнергетики. Эксперт-энергетик подчеркивал: «Электроэнергию стоит экспортировать. Это гораздо выгоднее, чем продавать за границу уголь или нефть. Энергия — это конечный продукт, который дороже, чем исходное сырье»⁷⁷. Таким образом,

⁷⁴ Федеральная стратегия развития упоминалась несколькими моими дальневосточными собеседниками, в том числе в интервью № 32 с экономистом/экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.09.18).

⁷⁵ На этой предпосылке основаны монографии по энергетической интеграции [Minakir 2007], см. также работу В. Д. Калашникова и Р. В. Гулидова [Калашников, Гулидов 2003]. Об этом также говорили мои эксперты, см., например, интервью № 38 с ученым (Владивосток, 2007.10.03).

⁷⁶ Также интервью № 43 и 44 с экономистами / экспертами в сфере электроэнергетики (Хабаровск, 2007.10.10). См. также [Лобунец 2004: 19].

⁷⁷ Об этом заявил в интервью В. Н. Минаков, руководитель «Востокэнерго» (так в течение некоторого времени называлась компания «Дальэнерго»). См.: Дальневосточный капитал. 2003. № 10/38. С. 49. Свое диссертационное исследование А. В. Лобунец завершает практически теми же рекомендациями:

стратегия развития одного из крупнейших дальневосточных субъектов Федерации, Приморского края, подразумевала инвестиции в ряд проектов по модернизации электростанций региона⁷⁸. Государство продолжало ограждать дальневосточную электроэнергетику в ущерб идее создания общенационального рынка. Либерализация тарифов противоречила интересам дальневосточных энергетических компаний — она потенциально могла привести к пагубной для них конкуренции со стороны сибирских генераторов⁷⁹.

Поскольку стороны были едины в том, что главное — сохранение и расширение производства электроэнергии на Дальнем Востоке, в этом регионе реже, чем в других, возникали конфликты при заключении соглашений в сфере электроэнергетики между правительством и региональными властями. В то же время не прекращались прения вокруг таких условий соглашений, как постепенное увеличение регулируемых тарифов, объем прямых субсидий, а также того, какая сторона должна контролировать операции и инвестиционные проекты и тому подобное. Эти моменты согласовывались на переговорах в рамках региональных проектов по международному энергетическому сотрудничеству и на высоком дипломатическом уровне в ходе обсуждения интеграции региона в Северо-Восточную Азию.

«Мы считаем развитие экспорта электроэнергии и создание межгосударственных электроэнергетических связей... более перспективным и выгодным вариантом как для Дальнего Востока в целом, так и для Приморского края в частности» [Лобунец 2004: 20].

⁷⁸ Стратегия социально-экономического развития Приморского края на 2004–2010 годы.

⁷⁹ Связь Дальнего Востока с Сибирью могла стать реальностью. Она была технически осуществима для крупнейших регионов Дальнего Востока, связанных с национальной электрической сетью, таких как Приморский край, Хабаровск и Амурский край. Но ряд дальневосточных регионов не связан с электрической сетью, в том числе Чукотка, Камчатка и Сахалин, в этих изолированных системах либерализация была маловероятным сценарием.

Общее будущее электроэнергетической и угольной промышленности Дальнего Востока

Как и в других регионах России, результаты реформ электроэнергетики на Дальнем Востоке не были гарантированы региону, а были обусловлены договорными соглашениями. Либеральные реформаторы хотели вывести электростанции региона на общенациональный рынок: «Предполагалось, что субсидии будут постепенно ликвидированы, а рынки запущены»⁸⁰. Тем не менее к 2008 году электроэнергетические компании оставались под контролем государства и продолжали получать значительные субсидии. Как в Сибири и Европейской части России, дальневосточные электроэнергетические компании прибегли к идеологическим обоснованиям, которые подчеркивали общность судьбы электроэнергетики и смежной отрасли, в данном случае угольной.

Дальневосточные электростанции преимущественно работали на местном угле. Во время экономического кризиса начала 1990-х годов спрос на энергию упал, и производство дальневосточного угля резко сократилось⁸¹. Добыча угля на Дальнем Востоке, в частности в Приморском крае, была относительно неэффективной. Угледобыча в регионе была дорогостоящей и относительно невыгодной в сравнении с разработкой угольных месторождений в других регионах, поскольку энергетические угли Дальнего Востока залегают на большой глубине и содержат метан. Либералы призывали к закрытию этих угольных шахт, и в период с 1990 до 1995 год многие из них действительно были закрыты, а некоторые приватизированы, что сильно отразилось на рабочих региона⁸².

⁸⁰ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

⁸¹ В 1995 году уровень производства угля на всем российском Дальнем Востоке составлял 68 % от уровня 1990 года (впрочем, производство угля уже начало сокращаться в период с 1985 по 1990 год) [Minakir 2007: 7].

⁸² International Energy Agency. Coal Mine Methane in Russia: Capturing the Safety and Environmental Benefits. Paris: OECD/IEA, 2010, 16. URL: http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Coal_Mine_Methane_Russian.pdf (в настоящий момент ресурс недоступен).

Однако в Приморском крае шахтеры представляли собой политическую силу — они решительно воспротивились закрытию шахт: «Шахтеры были готовы бороться»⁸³. Забастовки шахтеров на Дальнем Востоке начались в 1993 году⁸⁴ и вылились в «угольную войну», которая была ведущим мотивом региональной политики на протяжении 1990-х годов⁸⁵. Споры велись вокруг цены на уголь, поставляемый региональным генераторам, и предусмотренного для региона объема федеральных субсидий для смягчения дальневосточного энергетического кризиса. В конечном итоге благодаря федеральным субсидиям как электроэнергетические, так и угольные компании держались на плаву на протяжении 1990-х годов.

Связь между электроэнергией и углем усилилась благодаря результатам борьбы за право собственности. Производители угля и электростанции были объединены в энергетические компании в интересах упрощения процесса согласования тарифов, более эффективного противодействия неплательщикам и сокращения до минимума транспортных расходов⁸⁶. Эти цели прослеживались в политическом дискурсе регионального и федерального уровней в рассматриваемый период⁸⁷. Хотя

⁸³ Дальэнерго меняет партнеров? // Утро России. 1997. 14 янв. Шахтеры региона обращались к правительству за помощью, примером чего является открытое письмо В. С. Черномырдину, озаглавленное «Ситуация вышла из-под контроля». См.: Ситуация вышла из-под контроля // Утро России. 1997. 30 апр.

⁸⁴ В газете «Утро России» опубликован рассказ местного шахтера о тяжелых 1993 и 1994 годах. См.: Просим нас поддержать // Утро России. 1994. 21 янв.

⁸⁵ Региональные СМИ неоднократно обращались к теме угольной войны, см., напр.: Дальэнерго меняет партнеров? // Утро России. 1997. 14 янв.; Долой популиста Наздратенко // Утро России. 1997. 17 мая; Стабилизация? // Утро России. 1997. 20 мая.

⁸⁶ «Согласно решению главы “РАО ЕЭС” России Анатолия Чубайса, в настоящее время разрабатывается программа формирования энергоугольных компаний на базе электростанций и угольных предприятий». Чубайс дает стране угля // Известия. 1998. 3 дек.

⁸⁷ «Одной из мер по спасению Приморского ТЭКа станет объединение Лучеторского угольного разреза с Приморской ГРЭС, а в перспективе, возможно, и всех предприятий угольной индустрии и энергетики края». См.: Повышения цен не избежать // Утро России. 1997. 27 мая.

объединение угольных и электроэнергетических компаний планировалось осуществить в других регионах, где электроэнергия вырабатывалась на угольных электростанциях, нет ничего удивительного в том, что начало такой практике было положено на Дальнем Востоке. В Приморском крае в результате слияния крупнейшей электростанции и смежной с ней угольной шахты была образована компания ЗАО «ЛуТЭК», которая затем стала одним из крупнейших получателей федеральной помощи в регионе⁸⁸. После 2001 года другие дальневосточные угольные предприятия вошли в состав более крупных производителей угля, таких как АО «СУЭК». В то же время СУЭК приобрела акции электростанций — основных потребителей добываемого в регионе угля⁸⁹. Хотя государство по-прежнему было мажоритарным владельцем дальневосточных электростанций, СУЭК была их крупнейшим миноритарным акционером⁹⁰. Точно так же, как и «Газпром», СУЭК утверждала, что объединение под ее контролем угольных компаний и электростанций продиктовано экономической целесообразностью. По словам одного из руководителей компании, «идея достижения синергетического эффекта в результате интеграции угледобывающего и электроэнергетического бизнеса имело принципиальное значение для СУЭК с самого начала ее деятельности. В процессе создания вертикально интегрированной топливной и электроэнергетической компании мы... сосредоточили внимание на системах электрических сетей, которые используют уголь как основной вид топлива»⁹¹.

⁸⁸ О слиянии угольной и электроэнергетической компании с целью образования ЗАО «ЛуТЭК» сообщалось в статье: Пока просто товарищи // Утро России. 1997. 3 июня.

⁸⁹ Сибирская угольная энергетическая компания. URL: <http://www.suek.ru/> (дата обращения: 19.07.2022).

⁹⁰ См. гл. 4, в которой обсуждаются изменения в структуре собственности.

⁹¹ С. И. Мироносецкий, заместитель генерального директора по энергетике, слияниям и поглощениям ОАО «СУЭК», интервью представлено на веб-сайте компании. URL: <http://www.suek.ru/en/page.php?id=207> (в настоящий момент ресурс недоступен).

Помимо того, что государственные власти придавали перво-степенную значимость интересам угольной промышленности, принимая решения о передаче права собственности на электростанции после реформ, а также о продолжении или прекращении субсидирования того или иного предприятия, в 2004 году правительство внесло угольную промышленность в число приоритетных национальных отраслей. Во время второго срока полномочий Путина правительство добивалось расширения производства угля в стране и его экспорта, пытаясь привлечь инвестиции в новые добывающие технологии. В нескольких федеральных и региональных документах по планированию предлагалось отказаться от газа в пользу угля⁹². Именно в дальневосточных городах, где угольные шахты в большой степени обеспечивали занятость местного населения, данная стратегия имела огромное значение для развития региона. Например, в Партизанске добыча угля была основной экономической деятельностью, и угольные шахты обеспечивали заработную плату и пенсию для большинства местных жителей, поскольку в результате распада Советского Союза в регионе осталось не так много предприятий, предлагавших рабочие места.

Нельзя сказать, что материально-технические связи между электроэнергетической отраслью и угольной промышленностью заведомо предопределили или сделали неизбежной политику государства по защите неэффективных угольных шахт и электростанций, работающих на угле. Альтернативным источником топлива могли бы стать нефтегазовые месторождения Сахалина — одни из самых обширных в стране. Западные экономические советники российского руководства и представители либерального крыла неуклонно утверждали, что в дальневосточной электроэнергетике следует отказаться от низкокалорийного ре-

⁹² Этот переход от угля к газу нашел отражение в различных правительственных документах, см., например, Генеральную схему размещения объектов электроэнергетики до 2020 года, стратегию, одобренную Распоряжением правительства № 215-р от 22 февраля 2008 года. Эта тема также была затронута Чубайсом на конференции «Энергетика: тормоз или локомотив развития экономики?». Москва, 13 февраля 2007 года.

гионального угля, а вместо этого соединить генерирующие предприятия с газовыми месторождениями или просто покупать дешевую сибирскую электроэнергию. Перевести региональную энергетику на газ было заманчивой перспективой. В 1990-е годы губернаторы иногда параллельно применяли стратегии газификации и защиты местного угольного производства⁹³. Обе стратегии были призваны удовлетворить конкурирующие региональные интересы: «Существует конфликт по вопросу использования угля или газа»⁹⁴, но большинство губернаторов в конечном итоге поддержали местных угольщиков. Даже правительство Путина использовало двойную стратегию: оно стремилось защитить дальневосточную угольную промышленность и в то же время планировало строительство газопровода между Сахалином, Хабаровском и Владивостоком с целью газификации крупных регионов на юге Дальнего Востока, Хабаровского и Приморского края. Однако в 2008 году, когда я проводила полевое исследование в регионе в рамках данного проекта, многие эксперты скептически относились к возможности того, что газопровод будет когда-либо построен. Один эксперт следующим образом объяснил сопротивление газификации в регионе: «Никто по правде не хочет, чтобы угольные электростанции переходили на газ... Шахтеры против. Администрация против... На самом деле, переходить на газ не будем»⁹⁵. В конечном итоге эти решения, как и другие аспекты постсоветских преобразований, зависели от продолжающихся переговоров между заинтересованными сторонами в газовой и угольной отраслях.

⁹³ Считается, что глава Хабаровского края В. И. Ишаев лично добился «газификации» электростанции в Николаевске-на-Амуре или, точнее, убедил национальные и иностранные компании инвестировать в технологии, позволяющие перевести угольную электростанцию на газ. Соглашение было достигнуто при посредничестве одного из учреждений ООН. Интервью № 45 с сотрудником электроэнергетической компании и интервью № 46 с ученым. Оба интервью записаны в Хабаровске (2007.10.11).

⁹⁴ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в области электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

⁹⁵ Переходить на газ не будем. Интервью № 41 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.10.05).

Электроэнергетика и угольная промышленность Дальнего Востока стали промежуточными победителями политического противостояния вокруг региональных реформ: они остались защищенными от конкуренции со стороны сибирских производителей дешевой электроэнергии и сохранили за собой право на получение государственных субсидий. Несмотря на попытки либералов сократить зависимость региона от угля, правительство отказалось от газификации Дальнего Востока, которая бы обанкротила региональные электростанции, и предпочло вместо этого спасти шахтеров и сохранить угольные шахты. Это было решение в пользу горняков и угольной генерации пограничного региона со слабо развитой промышленностью. Учитывая проблематику данной главы, теоретическую значимость для нас представляет тот факт, что в процессе переговоров в качестве обоснования единства генерации и угледобычи приводился аргумент о материально-технических связях между этими отраслями.

Интересы и идеи

Результаты реформ электроэнергетики определялись положениями политических пактов, согласованных между правительством и частными акторами. В этих политических сделках интересы сторон были обусловлены материально-техническими связями, поэтому последние важны в качестве факторов, влияющих на интересы сторон. Но вещественные факторы также выступали в качестве идей в процессе политических переговоров о том, чьи интересы должны быть удовлетворены. Такой подход в оценке влияния географии промышленности на результаты реформ российской энергетики может быть подвергнут критике на двух основаниях: с одной стороны, это весьма самоочевидно (очевидна значимость материальной инфраструктуры, невозвратных затрат и топливной технологии), а с другой — его легко можно подвергнуть скептическому пересмотру (определяющим фактором была исключительная позиция «Газпрома», а не логика прежней географии промышленности, благодаря которой

газовая и электроэнергетическая отрасли были соединены материально-техническими связями).

В рамках моей концепции важно подчеркнуть, что значение имели *и* материальные факторы, *и* политические позиции сторон, что и диктует наш интерес к политической значимости материальных объектов. Сохранившиеся с советских времен материально-технические связи между электроэнергетической отраслью и смежными отраслями — добывающей отраслью как поставщиком и перерабатывающей отраслью как потребителем — были важны, поскольку определяли интересы конгломератов и их отношений с предприятиями электроэнергетической отрасли. Эти интересы сами по себе не были гарантией того, что требования «Газпрома», «Русала» и дальневосточных электростанций будут учтены. Не менее важны были дискурсные стратегии, которые позволяли «рационализировать» определенные отраслевые конфигурации и представить их целесообразными с экономических позиций и незаменимыми с технологической точки зрения. Материально-технические связи не были бы способны определить исход реформ, если бы одна из сторон не победила в политической борьбе (или до тех пор, пока она не победила). Либеральная группировка в правительстве Ельцина и потом Путина не приветствовала привилегий, полученных «Газпромом» и другими национальными чемпионами, — [они считали, что] нежизнеспособные компании-гиганты следует оставить на милость рыночной стихии. Если бы либералы представляли собой более могущественную силу, в отрасли сохранилось бы меньше подобного рода исключительных связей или, по крайней мере, они бы ослабли и в конечном итоге исчезли бы совсем по мере развития новых отношений. Таким образом, сохранение прежних материально-технических связей было обусловлено победами в политической борьбе. Никто не гарантировал подобного исхода.

На основании предлагаемого здесь положения, что экономическая география обусловлена материальными интересами и актуализируемыми в дискурсе ментальными конструктами, в рамках экономической политологии мы можем прийти к расширенному пониманию интересов и идей. Как было показано

в первой главе, исследователи российского капитализма часто характеризуют его в терминах постидеологического пространства, в котором прагматическая реальность побеждает идеологию. «Идеи... не имеют почти никакого значения: бал правят прагматические соображения», — утверждает Д. В. Тренин⁹⁶. Эта удобная для анализа дихотомия идей и интересов избирается по умолчанию большинством авторов, работающих в русле экономической политологии. Хотя с позиций конструктивизма факторы важны, разработка теории, проливающей свет на взаимосвязь идей и интересов в экономической политологии, остается трудной задачей⁹⁷. Социальная теория в последнее время вновь стала подчеркивать значимость «вещественных факторов» в политике и обратилась к изучению политического дискурса, который позволяет представить материальные факторы как данность⁹⁸. Ранее я представила объяснение, как география промышленности в виде «вещественных объектов» и в виде актуализируемых

⁹⁶ Как отмечалось в гл. 1, нередко приходится слышать, что идеи нерелевантны для российской модели дикого капитализма, см. [Тренин 2009].

⁹⁷ См. обсуждение в гл. 1.

⁹⁸ Авторы этих исследований, например, демонстрируют, как научные данные подаются в качестве неоспоримых фактов, а затем используются в аргументах в пользу тех или иных политических программ. Б. Латур, который использует латинизм *res publica* для обозначения переплетения вещественных и невещественных элементов социального действия, относит к *res* материальные объекты. Он также призывает политическую науку перенести упор с человека на материальные аспекты его существования [Latour, Weibel 2005]. См. также работы Хархордина о Латуре [Colas, Kharkhordin 2009; Хархордин 2011]. Наряду с теорией Латура, центральное значение в контексте данной проблематики имеют работы М. Каллона, см., напр., [Callon 1998]. См. также [Mitchell 2002]. Дж. Беннет изучает политику вещей [Bennet 2010], см. также [Mitchell 2002]. За исключением Митчелла и Беннет, политологи в целом игнорируют материальные факторы и обычно интерпретируют политику как взаимодействие интересов человека и идей. Возможно, в этом заключается существенное упущение, поскольку сейчас все больше расширяется та сфера политического, которая связана с техническими и технологическими аспектами социального бытия. Обращение к материальным реалиям и фактам имеет ключевое значение в обсуждении политики в сфере окружающей среды и таких вопросов, как биотехнологии, безопасность и сложная инфраструктура.

в дискурсе ментальных конструкторов оказывала влияние на политику и предложила способ теоретического осмысления взаимосвязи интересов и идей, что гораздо выгоднее рассмотрения их влияния по отдельности с целью объяснения возникающих конкретных ситуаций. Пожалуй, самый интересный аспект рассмотренных примеров — это эффективность политических стратегий, не ограниченных концептуальным разрывом между «вещественными объектами» и «политикой» — между тем, что может быть предметом политического торга, и тем, что не только является необходимым с технологической и выгодным с экономической точки зрения, а является объективной действительностью⁹⁹. Роль, которую материально-технические связи играют в реструктуризации или развитии экономики, вовсе не обязательно задана изначально. Напротив, она рационализируется с помощью особого политического дискурса. Точно так же интересы подкрепляются конкретными идеями, которые рационализируют их и создают для них законные основания. Это значит, что нам необходимо объяснить, почему многие объекты советской инфраструктуры оставались невостребованными и почему большое количество интересов было проигнорировано, в то время как другие были учтены.

Материальное наследие и историческая память

Вопрос о востребованности промышленных сооружений, сохранившихся с советских времен, логически связан с обсуждением релевантности советского материального наследия и с тем фактом, что институциональные и культурные особенности социального, политического и экономического порядка Советского Союза не только сохранились, но и повлияли на результаты постсоветских реформ¹⁰⁰. Как правило, материальное наследие

⁹⁹ Данная динамика рассматривается в работе Митчелла [Mitchell 2002: 29].

¹⁰⁰ Теоретический обзор исследований по данной проблематике можно найти в работе [LaPorte, Lussier 2011].

рассматривается в статичном ключе и с позиций его влияния на постсоветскую политику: каузальные факторы относятся к прошлому и поэтому воспринимаются как неизменные¹⁰¹. В этой главе мы изучили роль географии промышленности и экономической деятельности как важных аспектов советского материального наследия, хотя моя цель состояла не в том, чтобы рассмотреть еще одну группу каузальных факторов, множество которых уже было изучено¹⁰². В действительности я стремлюсь продемонстрировать, что влияние географии экономической деятельности и сохранившихся промышленных сооружений на результаты реформ нельзя объяснить механистически. Между тем отдельные аспекты советского материального наследия оказались востребованы политическими акторами, которые преследовали те или иные стратегии и руководствовались различными мотивами. С учетом этого факта значение материального наследия в контексте переходного периода раскрывается более полно. Материальное наследие становится важным фактором не потому, что несет в себе какую-либо неотъемлемую ценность, а потому, что политические акторы в своих попытках добиться концессий смогли доказать его непреходящую ценность. По этой причине рассмотрение материального наследия в контексте исторической памяти может быть удобным концептуальным приемом, который позволяет избежать ненужных ассоциаций с детерминизмом, возникающих в связи с понятием «материальное наследие»¹⁰³. География промышленности постсоветского периода определялась характером принятых в советский период решений и преж-

¹⁰¹ По этой причине С. Маркус относится критически к подходам, которые придают чрезмерное значение историческому наследию. С его точки зрения, теории, построенные на подобных основаниях, относятся к «историческому детерминизму» [Markus 2008: 74].

¹⁰² В некоторых исследованиях география рассматривается как часть коммунистического наследия, см. [Pop-Eleches 2007]. С точки зрения других авторов, география является «преимущественно автономной от структур и институтов коммунистического правления». См. [LaPorte, Lussier 2008].

¹⁰³ В политологии память рассматривается в рамках теорий фрейдистского толка, см. [Бойм 2021].

ними представлениями о том, что является необходимым и эффективным. В процессе политической борьбы акторы, обращаясь к тем или иным темам исторической памяти, добивались общественного резонанса, что помогло создать условия для реализации определенных траекторий реформ в ущерб другим.

Один мой друг в беседе за чашкой чая, говоря о релевантности географии промышленности советских времен, прибежал к аналогии железной дороги. Рельсы представляют собой материальный объект, созданный строителями на основе относительно устоявшихся технологий. Железнодорожные пути, построенные в каком-либо регионе, организуют передвижение людей и транспортировку товаров. Траектория железнодорожных путей обуславливает процветание одних территорий и стагнацию других. Кто путешествует, когда и в каком направлении, определяется нашим желанием. Существуют обветшалые и заброшенные железнодорожные пути. Железные дороги создают условия для передвижения людей и транспортировки товаров, благодаря им одни человеческие начинания воплощаются в жизнь, а другие остаются нереализованными¹⁰⁴. География промышленности представляет собой совокупность материальных факторов, благодаря которым возможна деятельность человека. В постсоветской экономике именно они создали предпосылки для установления определенных отношений между субъектами электроэнергетической отрасли. Подобно тому как Транссибирская магистраль задает траекторию транспортировки товаров на евразийском пространстве, ГЭС и газопроводные магистрали определили контекст, в котором постсоветские промышленные конгломераты влияли на судьбу новых рынков электроэнергии. В данной части исследования наибольший интерес представляет

¹⁰⁴ Такая интерпретация контрастирует с положением К. Маркса о ведущей роли железной дороги в развитии Индии, сформулированным с позиций жесткого материального/экономического детерминизма: «Современная промышленность, которая явится результатом проведения железных дорог, приведет к разложению системы наследственного разделения труда, на которой покоятся индийские касты — это основное препятствие на пути прогресса и могущества Индии» [Маркс, Энгельс 1957: 228].

ответ на вопрос, почему некоторые материально-технические связи, такие как линии электропередачи, оказались забыты, в то время как другие были востребованы вертикально интегрированными конгломератами, которые модернизировали эти объекты и ввели в активную эксплуатацию. В конечном итоге — с точки зрения людей и промышленных предприятий, чья судьба зависела от этой инфраструктуры, это жизненно важный вопрос, и чтобы на него ответить, по-видимому, необходимо рассмотреть в связке интересы и идеи, что вызвало бы дискомфорт у тех ученых, которые стремятся рассматривать эти феномены по отдельности.

Часть II

Глава 4

Приватизация: конкурирующие претенденты и новые собственники

Электроэнергетика — «сердцевина экономики»¹.

Анатолий Чубайс

Приватизация советских активов: политические мотивы и результаты

К 1980 году приватизация стала излюбленным политическим инструментом консервативных правительств ряда стран, начиная от Чили и заканчивая Соединенным Королевством. Передача государственной собственности частным субъектам, очевидно, легко решала ряд сложных проблем: отменяла потребность в бюджетном финансировании государственных предприятий, требующих огромных затрат; позволяла ослабить политическое влияние профсоюзов, действующих в государственном секторе экономики, а также привлечь частный капитал для новых инвестиций в важнейшие инфраструктурные отрасли. Параллельно с этой международной тенденцией приватизация многочисленных объектов государственной собственности была первостепенной задачей многих государств, получивших независимость

¹ Чубайс [Колесников 2003: 133].

с распадом Советского Союза в начале 1990-х годов. Приватизация была самым значимым политическим проектом группы либеральных реформаторов при президенте Ельцине. Однако процесс приватизации активов Советского Союза и государств Восточной Европы оказался гораздо сложнее, чем думали реформаторы. Трудности объяснялись отсутствием формализованных прав собственности и институтов по оценке стоимости активов². Министр приватизации Польши иронично выразил сущность этого процесса: «Приватизация — это когда кто-то, не зная истинного владельца и не зная стоимость объекта, продает его кому-то, у кого совсем нет денег»³. Несмотря на эти трудности, большинство постсоциалистических стран к концу 1990-х годов приватизировали огромное число государственных активов⁴. В этой главе мы подробно рассматриваем процесс и результаты передачи государственной собственности в электроэнергетической отрасли частным субъектам. Крупнейшие «АО-энерго», а также самые ценные электростанции, входящие в структуру «АО-энерго», были объектом самой ожесточенной конкуренции. Однако почему одни претенденты стали собственниками, а другие остались ни с чем? И какие последствия повлекла сложившаяся ситуация с собственностью?

Приватизация российских государственных активов была мотивирована далеко не только потребностью в повышении экономической эффективности. «Каждое предприятие, вырванное у государства и переданное в руки частного владельца, было шагом на пути к уничтожению коммунизма в России», — заявлял автор программы приватизации в России Чубайс [Хоффман

² Далее мы приводим значимые исследования постсоветской приватизации, которые содержат большое количество эмпирических данных [Solnick 1998; Verdery 2003; Barnes 2006; Allina-Pisano 2008].

³ Цит. по: [Verdery 2003: 1].

⁴ О масштабе приватизации можно судить на примере одной из российских областей: к 1 января 1994 года в Иркутской области было приватизировано 1608 предприятий. См.: Иркутская область: шаги приватизации // Восточно-Сибирская правда. 1994. 25 янв.

2008]⁵. Приватизация сделала невозможным возрождение Советского Союза и исключила любую возможность возврата к плановой экономике. На протяжении первых постсоветских лет либеральным реформаторам приходилось задумываться о том, как приватизация скажется на политической жизни в стране. В начале 1990-х годов у Ельцина в руках не было прочной власти, поскольку сохранившаяся коммунистическая номенклатура, руководители предприятий и другие приверженцы прежнего порядка пытались вернуть власть себе⁶. Еще более слабые позиции занимали молодые реформаторы. Младореформаторы при Ельцине, в том числе Чубайс, имели четкую политическую программу: масштабная приватизация должна была привести к образованию нового класса собственников, которые будут кровно заинтересованы в увековечении капиталистической системы [Nelson 1994]. Желая сохранить приобретенные в собственность объекты, новые владельцы сделают все, чтобы избежать повторной национализации и реставрации системы центрального планирования.

Передача государственной собственности частным владельцам действительно видоизменила политическую арену, но характер этих изменений младореформаторы не могли предвидеть. Было совершенно очевидно, что российская приватизация 1990-х годов не привела к распределению собственности среди широких слоев российских граждан, как им было обещано в начале постсоветского десятилетия⁷. Вместо того чтобы создать класс обладающих собственностью граждан, в чьих интересах было бы отстаивать капитализм и либеральную демократию, приватизация способствовала концентрации собственности большинства

⁵ Данное заявление Чубайса цитируется Хоффманом [Хоффман 2008]. Политические мотивы в основе приватизации рассматриваются в исследовании [Nelson 1995].

⁶ См., напр., [Shevtsova 1999].

⁷ В числе исследований, делающих упор на роль олигархов, следует упомянуть [Ослунд 2011; Стиглиц 2003; Хоффман 2008; Nelson 1994; McFaul, Perlmutter 1994; Åslund 2002].

российских предприятий в руках небольшого числа олигархов. Сможет ли анализ реформ электроэнергетики добавить что-либо к общему пониманию, что «победителю досталось все» в результате «продажи века» в России, которая, очевидно, была не чем иным, как коррупционной передачей ценных активов инсайдерам Кремля?⁸

Анализ результатов приватизации электроэнергетических активов позволяет по-новому взглянуть на последствия изменений в структуре собственности предприятий отрасли. Благодаря приватизации в сфере электроэнергетики одни акторы расширили свои возможности, в то время как другие были смещены на периферию. Региональные акторы — губернаторы, региональные компании и население — потерпели поражение в борьбе за собственность. Такие меры либеральных реформаторов, как разукрупнение, реструктуризация и продажа активов электроэнергетики, ослабили энергетические компании. Региональные монополии — «АО-энерго» — были расформированы, а самые ценные электростанции введены в состав оптовых генерирующих компаний (ОГК) «без привязки к определенной территории»⁹, а это означало, что электростанции, которыми владели эти компании, были разбросаны по регионам России и не были сосредоточены в месте нахождения ОГК, в отличие от активов «АО-энерго» в прошлом. Рассредоточение материально-вещественных активов новых компаний между регионами имело целью вывести электроэнергетические активы из сферы влияния и юрисдикции губернаторов и исключить доступ последних к этим активам.

⁸ Авторами этих фраз являются, соответственно, Дж. Хеллман и К. Фрилэнд [Hellman 1998; Freeland 2000].

⁹ Из принадлежавших РАО ЕЭС ГРЭС (Государственные районные электростанции) — крупнейших и самых ценных теплогенерирующих активов — было выделено 6 ОГК: ОГК-1 — ОГК-6. Седьмая по счету ОГК была выделена из принадлежавших РАО ЕЭС активов гидрогенерации — ОАО «Гидро-ОГК». В прессе широко обсуждались достоинства не привязанных к территории электроэнергетических компаний, см., напр.: Низкие цены — враг экономики // Коммерсантъ. 2001. 6 дек.

Российские олигархические конгломераты стремились создать вертикально интегрированные цепочки производства и приобрели значительные доли в электроэнергетических компаниях. По мере того как региональная электроэнергетическая монополия разрушалась, конгломераты направляли усилия на приобретение в собственность электроэнергетических активов — недостающего элемента для выстраивания своих производственных цепочек. Возникло три типа производственных цепочек в трех надрегиональных территориальных образованиях: в Европейской части России «Газпром» повторно ввел электроэнергетические активы в энергетические цепочки; «Русал» использовал генерацию для вертикально интегрированного бизнеса по производству цветных металлов в Сибири; в свою очередь, на Дальнем Востоке правительство сохраняло контроль над электростанциями, стремясь создать направленные на экспорт энергетические цепочки. В каждом из этих трех случаев интеграция электроэнергетических активов в более обширные производственные сети играла важную роль в национальных и региональных соглашениях по развитию. Это положение, делающее акцент на роли производственных цепочек, помогает обосновать главный тезис моей книги, который заключается в том, что глубокое понимание интересов нового собственника требует учета изменяющегося контекста, формируемого политическими переговорами и сделками в области электроэнергетики с опорой на понимание экономической системы, в рамках которой действует субъект.

Парадоксальным образом приватизация объектов производства и распределения электроэнергии привела к большей централизации и меньшему числу управляющих структур. В 1990-е годы функционировало 71 «АО-энерго», каждое из которых отчитывалось перед региональным правительством, а к 2008 году всего несколько конгломератов владели большинством объектов генерации. Активы ОГК не только были отделены от штаб-квартиры генерирующей компании расстоянием, но и подлежали более централизованному администрированию, чем это было в случае с «АО-энерго». Многие ОГК были официально зарегистрированы в одном из российских регионов, хотя в действитель-

ности штаб-квартира находилась в Москве¹⁰. Помимо возвращения активов под контроль центра, были пересмотрены отношения субъектов отрасли с властями: после ликвидации «АО-энерго» новые московские собственники вели переговоры с федеральными властями по поводу условий проведения либеральных реформ. Переход власти от региональных элит к олигархам в тот период принципиально изменил условия приобретения политического влияния в отрасли.

Барнс указывает на принципиально политический характер острой борьбы за контроль над активами, что было характерно для России в ранний постсоветский период, когда «стимулами для приобретения собственности были отнюдь не только мотивы получения прибыли», а активы «являлись ключевым фактором установления, защиты и расширения собственных позиций в новой системе» [Barnes 2006: 13]. Контроль над активами рассматривался отнюдь не только как средство накопления богатства. Активы были «источником политической власти», поскольку «собственность позволяла оказывать значительное влияние на политиков» или была «эффективным средством захвата [других] активов на более низких уровнях производственной цепочки» [Ibid.]. Собранные нами эмпирические данные позволяют уточнить положения Барнса, касающиеся отношения между приватизацией и политикой. Дело не только в том, что передача собственности мотивирована политическими целями, а еще и в том, что она глубоко изменила политические условия, в которых проходили последующие этапы борьбы за собственность. Барнс подробно рассматривает изменения в политическом содержании споров вокруг собственности, но он рассматривает эти изменения как результаты экзогенных шоков — «событий, которые периодически вызывали реорганизацию системы», а также «потрясений, таких как финансовый кризис, трансформации политических структур или приход новых политических деятелей и введение

¹⁰ Например, ОГК-3 зарегистрирована в Улан-Удэ, столице республики Бурятия, но имеет головной офис в Москве. URL: <http://www.ogk3.ru/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

новых политических мер», которые приводили к изменениям «на арене борьбы за активы» [Ibid.: 8]. Я подчеркиваю, что именно борьба за собственность как таковая преобразовала не только основополагающие рыночные институты в их первоначальном виде, но и всю политическую арену.

История приватизации «АО-энерго» также подтверждает общее представление о российской приватизации вообще, а именно тот факт, что политические связи новых собственников зачастую были залогом получения ими прав собственности¹¹. Приватизационные аукционы и другие процедуры передачи собственности проводились в серой правовой зоне при минимальном надзоре и транспарентности. Контроль де-факто часто был важнее, чем право собственности де-юре, и фактические владельцы часто прибегали к правовым манипуляциям, чтобы получить юридические права собственности¹². Приватизация электроэнергетических активов была «непрозрачной, во многом схожей с другими приватизациями»¹³ и была «скомпрометирована многочисленными случаями нечестных, незаконных и тайных сделок» [Burganskij, Elinevskaya 2005: 12], что особенно явно прослеживается в «спорных, сомнительных и непоследовательных» процедурах оценки рыночной стоимости активов¹⁴. Однако было бы недальновидно на основе данных особенностей

¹¹ Данное явление было характерно не только для России, см. [Spector 2008].

¹² На это указывают многие эксперты, в том числе один из авторов приватизации А. Р. Кох в своей лекции, с которой он выступил в Институте славянских, восточноевропейских и евразийских исследований Калифорнийского университета в Беркли в апреле 2009 года. Кох был заместителем председателя правительства Российской Федерации при президенте Ельцине и около года, с осени 1996 по 1997 год, возглавлял Госкомимущество. Существует множество исследований, посвященных возникновению прав собственности в России. Несоответствие российского режима регулирования имущественных прав ожиданиям западных инвесторов обсуждается, например, в работах [Hoff, Stiglitz 2004, 2008].

¹³ Интервью № 1 с экспертом в сфере электроэнергетики в международной финансовой организации (Москва, 2006.07.21).

¹⁴ Интервью № 7 с экспертом в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.05).

процесса передачи собственности довольствоваться терминами «коррупция», «хищничество» и «захват» при описании и объяснении процессов и результатов приватизации. Сведение этой сложной динамики исключительно к стратегиям политических элит, направленным на самообогащение, не позволяет увидеть и проанализировать важные политические цели и мотивы.

Приватизация «АО-энерго»: от беспорядочного разгосударствления к конкурентным тендерам

В постсоветскую эпоху в процессе приватизации произошли многочисленные и сложные переходы между разными формами собственности и контроля. На протяжении двух постсоветских десятилетий часто предпринимались попытки, иногда конкурирующие, приобрести в собственность промышленные предприятия, нефтяные платформы, жилые дома, электрические сети, плотины ГЭС и многочисленные другие активы. Термин «приватизация» не способен полноценно описать эти переходы и трансформации. Согласно данным Барнса, последовательные этапы передачи собственности имели своих «победителей». Я следую за Барнсом, когда рассматриваю приватизацию электроэнергетических активов как длительный процесс согласования изменяющихся, пересекающихся и конкурирующих притязаний на приобретение активов, а не просто передачу прав собственности от государства частным компаниям. Электроэнергетические активы меняли хозяина посредством приватизационных ваучеров, замены долговых обязательств акциями, враждебных поглощений, аукционов, первичного размещения акций — вот лишь важнейшие механизмы. Разные акторы с различными политическими связями и интересами в электроэнергетической отрасли выбирали каждый свой механизм. И иногда несколько государственных и частных собственников одновременно претендовали на приобретение наиболее ценных активов.

Изучая с эмпирических позиций процессы и результаты приватизационных войн, которые проходили на протяжении

Таблица 4.1. Ситуационные исследования трех «АО-энерго»

Регион	«АО-энерго»	Контроль и/или соб- ственность, 1990-е гг. <i>Губернатор/мэр</i>	Мажоритарное владение по окончании реформ, 2008 г. <i>Конгломерат</i>
Москва (Евро- пейская часть России)	«Мосэнерго»	Ю. М. Лужков	«Газпром», энергетический конгломерат
Иркутск (Сибирь)	«Иркутск- энерго»	Ю. А. Ножигов	«Русал», промышленный конгломерат
Приморский край (Дальний Восток)	«Дальэнерго»	Е. И. Наздра- тенко	государство остаётся мажоритарным владельцем

рассматриваемых нами двух десятилетий, я обращаюсь к рассмотрению истории приватизации трех «АО-энерго»: «Мосэнерго», «Иркутскэнерго» и «Дальэнерго», которые находились, соответственно, в Москве, Иркутской области и Приморском крае (табл. 4.1). Я рассматриваю как успешные, так и неудачные притязания на собственность со стороны федерального и региональных правительств, новых конгломератов и иностранных инвесторов. Нарратив о приватизации «АО-энерго», который предлагается здесь, опирается на исторический анализ электроэнергетических реформ в регионах и межрегиональное сопоставление результатов этих реформ.

Примеры «Мосэнерго», «Иркутскэнерго» и «Дальэнерго» свидетельствуют о своеобразной истории приватизации «АО-энерго» в трех новых зонах, которые сформировались в постсоветскую эпоху, — Европейская часть России, Сибирь, Дальний Восток соответственно. Названные ранее «АО-энерго» являлись

крупнейшими производителями электроэнергии. Я рассматриваю их, поскольку они были типичными для своего региона. «Мосэнерго» в основном владело объектами газовой генерации, «Иркутскэнерго» имело в своем распоряжении гидроэлектростанцию, а «Дальэнерго» использовало угольную генерацию. «Мосэнерго» было крупнейшей в мире компанией по производству тепловой энергии, а также крупнейшим и старейшим «АО-энерго» в России. Потребление электроэнергии в Москве оставалось исключительно стабильным даже тогда, когда в остальных регионах страны углублялся экономический кризис, а во время экономического бума после 1998 года потребление существенно возросло. «Мосэнерго» было одной из самых прибыльных компаний в России, при этом оно не сталкивалось с проблемой многочисленных неплательщиков, что в целом было типично для любого другого «АО-энерго»¹⁵. «Иркутскэнерго» в отличие от большинства «АО-энерго» обладало одной из крупнейших и самых ценных ГЭС в мире и, как следствие, было в эпицентре волнений во время раздела собственности. «Иркутскэнерго» и «Мосэнерго» были на хорошем счету как у российских, так и у иностранных инвесторов (акции этих «АО-энерго» были одними из первых голубых фишек на российском фондовом рынке). Напротив, «Дальэнерго», расположенное в Приморском крае, не приносило прибыли¹⁶. Эта компания, как и большинство дальневосточных электроэнергетических компаний, стала заложницей неплательщиков, с одной стороны, и бастующих шахтеров — с другой. Потребители «Дальэнерго» не имели возможности платить за потребляемую ими электроэнергию: военно-промышленный комплекс и так называемые бюд-

¹⁵ Западные исследователи считают, что цены на акции «Мосэнерго» были зеркальным отражением российской политической истории. Неприятные события, такие как отставка председателя правительства, приводили к резкому падению акций «Мосэнерго», на эту особенность указал один эксперт: интервью № 8 с экономистом из финансовой организации (Москва, 2006.10.06).

¹⁶ Интервью № 41 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.10.05).

жетники (школы, больницы и другие государственные учреждения, финансируемые за счет госбюджета) либо имели право бесплатно пользоваться электроэнергией, либо просто отказывались платить [Bradshaw, Kirkow 1998].

Изменения в структуре собственности в электроэнергетической отрасли представлены с помощью хронологически выстроенной типологии: спонтанная приватизация (1989–1991); ваучерная и аукционная приватизация (1993–1994); враждебные поглощения (1998–2002); и программа реформ под руководством Чубайса (2005–2008)¹⁷. Для доказательства положения о том, что судьба электроэнергетических активов решалась в процессе реализации федеральных программ по экономическому развитию регионов, я обратилась к материалам двух видов: региональным стратегиям 1990-х годов, предусматривающим смену собственника «АО-энерго», и федеральным директивным документам, разработанным при Путине и оговаривающим структуру собственности в отрасли по окончании реформ. Все три рассматриваемые «АО-энерго» находились в регионах, которые пользовались большой свободой в первое постсоветское десятилетие. В этих регионах постсоветская электроэнергетика развивалась по собственному сценарию, что позволяет использовать эти три примера для иллюстрации динамики конфликтов между центром и регионами в процессе приватизации. В завершение отмечу некоторые моменты, связанные с претендентами на собственность. В 1990-е годы было особенно трудно получить информацию о крупных держателях акций российских компаний. Даже в публичных компаниях требования к составлению отчетности часто игнорировались, и общество не имело доступа к достоверной информации о собственниках, или, в ином случае, настоящие владельцы скрывались за подставными лицами в фиктивных компаниях. Нарратив в этой главе строится на публикациях

¹⁷ Сценарий раздела собственности в электроэнергетической отрасли имеет аналогии в других отраслях, что было подробно описано в исследованиях российской приватизации. Однако, как следует из данной главы, история приватизации в электроэнергетике была уникальна в других своих проявлениях.

в газетах, заявлениях компаний, брокерских отчетах и информации, содержащейся в интервью с претендентами на собственность.

Борьба за собственность в 1990-е годы

Попытки государства сохранить собственность: конституционные основания и фактические конфликты

Поскольку электроэнергетика являлась важной инфраструктурной отраслью, правительство изначально пыталось сохранить контроль над большей частью электростанций и электрических сетей, что удавалось реализовать с тем или иным успехом в разных регионах и в разное время. Хотя притязания государства на собственность имели конституционные основания, в действительности они оспаривались и порождали конфликты. Чтобы разобраться в частично совпадающих и конкурирующих притязаниях на собственность, я начну с обзора активов в собственности правительства, а затем рассмотрю попытки других акторов стать владельцами электроэнергетических объектов и факты передачи собственности.

Хотя с прекращением деятельности советских министерств российское правительство де-юре получило в распоряжение активы, в действительности на многие из них претендовали другие собственники. Первый этап передачи собственности был назван С. Солником и другими авторами стихийной приватизацией, что значит процесс передачи прав собственности, в ходе которого инсайдеры из влиятельных представителей номенклатуры, получив отдельные части рентабельных государственных предприятий, открывают свой бизнес¹⁸. В отсутствие нормативно-правовой базы эта передача осуществлялась на основе разно-

¹⁸ См. [Solnick 1998; Barnes 2006]. Продолжающееся стихийное растаскивание имущества в электроэнергетике является темой статьи: Какие монстры нам нужны // Восточно-Сибирская правда. 1992. 8 июля.

го рода специальных соглашений. Например, высокопоставленный руководитель одобрил приватизацию высокоприбыльного сегмента предприятия в обмен на долю в новой компании. Именно так новые игроки приобретали права собственности на электроэнергетические активы еще до начала непосредственной приватизации «АО-энерго». Подобные стихийные эпизодические сделки создавали угрозу того, что контроль над ценными активами мог ускользнуть из рук правительства. В августе 1992 года федеральный центр издал указы президента РФ № 922 и 923, которые предусматривали дальнейшую приватизацию в топливно-энергетическом комплексе в порядке, установленном специальными указами президента Российской Федерации¹⁹. Оба указа были приняты в момент, когда центральные власти были крайне уязвимы, поскольку новый бюрократический аппарат Российской Федерации еще не успел сосредоточить в своих руках административные полномочия, утраченные с распадом Советского Союза.

Парадокс, но и, пожалуй, закономерность ситуации, учитывая несформированность правовых норм в то время, заключается в том, что первым шагом в приватизации Объединенной энергетической системы был указ президента, предусматривавший *сохранение* большей части активов отрасли в руках государства. Третий по счету указ (№ 1334) от ноября 1992 года предусматривал акционирование электроэнергетических объектов, находившихся в ведении Минэнерго СССР путем создания РАО «ЕЭС России» и ее дочерних компаний, региональных «АО-энерго». Эти указы были направлены на сохранение большей части активов электроэнергетики в руках правительства, обеспечив государству если не полную, то мажоритарную собственность в РАО «ЕЭС России». РАО «ЕЭС России» должно было получить контроль над крупнейшими электростанциями страны и мажо-

¹⁹ Указы президента РФ № 922 и № 923 были приняты 14 и 15 августа 1992 года соответственно. См. [Barnes 2006: 83–84]. Подробности, связанные с данными президентскими указами, рассматриваются в работе [Хлебников 2005].

ритарную долю в каждом из региональных «АО-энерго». Наибольшие противоречия вызвал план, согласно которому крупнейшие электростанции страны — инсайдеры называли их жемчужиной электроэнергетической системы — должны были напрямую контролироваться РАО «ЕЭС России», находясь в собственности правительства, а не соответствующих региональных «АО-энерго». Среди них были все ГЭС и крупнейшие и новейшие тепловые электростанции — наиболее ценные активы системы²⁰. В то время как указы, принятые к осени 1992 года, действительно предусматривали контроль правительства над значительной частью отраслевой инфраструктуры, легитимность этих мер, как и прочих президентских директив, сразу же была оспорена многими акторами: губернаторами, мэрами, новым классом собственников, никто из которых не признавал притязаний правительства на «самые лакомые куски» этого пирога²¹.

По всей территории России правительству не удавалось удовлетворить своих притязаний на самые ценные энергоактивы. «РАО стало самой крупной в мире корпорацией по производству... электроэнергии. Было от чего отхватывать куски», — заметил один эксперт [Бергер, Проскурнина 2008: 70]. Губернаторы и менеджеры «АО-энерго» передавали активы новым владельцам, напрямую нарушая указы 1992 года²². Многие ценные электростанции и четыре «АО-энерго» целиком — «Иркутскэнерго», «Новосибирскэнерго», «Татэнерго» и «Башэнерго» — оказались

²⁰ Атомные электростанции с самого начала были исключены из числа приватизируемых объектов. Они были подчинены государственному предприятию «Росэнергоатом», оставаясь под контролем федерального правительства.

²¹ Эксперт из Краснодарского края задается вопросом, сможет ли регион воздержаться от «отрезания лакомых кусков» РАО: Сумеет ли край противостоять отрезанию лакомых кусков? На тебе, боже, что нам негоже // Красноярский рабочий. 1993. 11 февр. Об этом также говорили мои эксперты, см., например, интервью № 49 с ученым (Иркутск, 2007.11.14). См. также [Burganskij, Elinevskaya 2005].

²² См., напр., исследование [Burganskij, Elinevskaya 2005], посвященное гидрогенерации.

в руках конкурентов правительства²³. Кроме того, в результате того, что конкуренты нашли возможность обойти указы, к концу 1990-х годов у РАО «ЕЭС России» в девятнадцати «АО-энерго» имелись *миноритарные* доли. Дефекты правоприменительной практики приводили к частично совпадающим и конкурирующим притязаниям, и это стало проблемой для отрасли на многие годы, что будет продемонстрировано с помощью фактов в данной главе. За исключением некоторых громких конфликтов, таких как конфликт вокруг «Иркутскэнерго», споры вследствие конкурирующих притязаний назревали на протяжении большей части 1990-х годов и вышли на поверхность лишь после реформ электроэнергетической системы 1997 года, когда стало ясно, что, хотя правительство формальной является законным собственником РАО «ЕЭС России» и «АО-энерго», оно не способно обеспечить выполнение директив, предусматривающих преобразования в отрасли.

Несмотря на угрозы со многих сторон, президентские указы 1992 года смогли помочь правительству сохранить за собой контроль над значительной частью российской электроэнергетики. Миноритарные пакеты акций во многих «АО-энерго» участвовали в программе приватизации 1993 года (в дискуссии, представленной далее, мы увидим, что часто в конечном итоге они накапливались в специализированных фондах — чековых инвестиционных фондах). Большинство отраслевых активов, крайне нерентабельных и убыточных предприятий, но также и многие высокодоходные электростанции на протяжении 1990-х годов оставались в собственности государства. Это также означало, что многие электроэнергетические активы не участвовали в залоговых аукционах, представлявших собой чудовищный захват собственности, в результате которого некоторые наиболее высокодоходные промышленные активы были приобретены ограниченным числом приближенных к Кремлю олигархов.

²³ Четыре независимых «АО-энерго» — это «Иркутскэнерго», «Татэнерго», «Башкирэнерго» и «Новосибирскэнерго», см. обсуждение сценариев приватизации данных «АО-энерго» далее в этой главе.

Притязания на собственность со стороны губернаторов

Постепенная потеря влияния руководителей регионов

Переход государственных активов в руки частных лиц был во многом обусловлен характерной для первого постсоветского десятилетия динамикой отношений между центром и регионами. Губернаторы всех российских регионов стремились получить контроль над объектами генерации, чтобы предотвратить закрытие предприятий и гарантировать поставки дешевого электричества, которое имело важное значение во время экономического, политического и социального кризисов²⁴. Хотя откаты и другие коррупционные схемы влияли на принятие решений о приватизации тех или иных активов, процедуры передачи государственной собственности частным субъектам и то, как эти действия были обоснованы в публичном дискурсе, безусловно, доказывают, что губернаторы считали контроль над генерирующими активами жизненно важным фактором экономического и социального развития региона.

В различных регионах России контроль над электроэнергетическими активами приобретал разные формы. В некоторых регионах губернаторы не владели де-юре мажоритарной долей в предприятии, осуществляя вместо этого исключительное влияние на принятие решений с помощью неформальных каналов и личных связей с руководителями «АО-энерго». Так было в Москве и Приморском крае. В других регионах губернаторы понимали, что процесс стихийной приватизации уже запущен, и хотели спасти важные активы, не позволив им попасть в руки частных лиц. Например, в Иркутской области губернатор Ножи-

²⁴ В дальнейшем мы сосредоточим внимание на «Мосэнерго», «Иркутскэнерго» и «Дальэнерго». Тем не менее губернаторы других регионов были не менее заинтересованы в сохранении контроля в отрасли. Например, в Тюмени региональное правительство оспаривало имущественные права РАО ЕЭС путем внесения инициативы в Государственную Думу РФ, см.: Удельные княжества копят энергию // Сегодня. 1998. 18 дек.

ков считал, что первая волна приватизации имела крайне пагубное влияние²⁵. В Татарстане и Башкортостане региональные власти также стремились получить контроль над электроэнергетической отраслью. В этих сильных этнических республиках, склонных к сепаратизму, Ельцин в рамках политического торга позволил региональным руководителям установить контроль над «Татэнерго» и «Башкирэнерго» и надеялся получить взамен лояльность и голоса избирателей [Там же: 71]. В других субъектах Федерации, таких как Новосибирская область, губернаторы просто не подчинялись федеральным нормативно-правовым актам и одобряли передачу собственности региональным администрациям или лояльным региональным предприятиям. Кроме того, в течение ряда лет губернаторы постепенно приобретали доли в региональных «АО-энерго» в порядке взыскания за недоимки по налогам за счет имущества компаний²⁶. Оспариваемая собственность нередко становилась поводом к разбирательству между федеральными и региональными властями в региональных судах. В 1990-е годы под влиянием властей регионов местные суды часто выносили постановления в пользу региональных субъектов. Практически в каждом регионе губернаторы были лично связаны с руководителями «АО-энерго», что создавало канал связи, с помощью которого главы регионов могли контролировать даже те компании, которые не могли приобрести в собственность. Это важный момент, поскольку в контексте каждой из трех рассматриваемых в этой главе ситуаций такое положение дел означало, что в 1990-е годы далеко не только право собственности на «АО-энерго» давало региональным администрациям возможности фактического контроля над этими компаниями.

²⁵ См. автобиографическое произведение Ножикова, содержащее замечания по поводу этой первичной «волны» приватизации [Ножиков 1998: 139, 159].

²⁶ Когда кризис неплатежей был в самом разгаре, а работники получали зарплату товаром, «АО-энерго» накопили налоговую задолженность, см. [Brevnov 2000] и [Woodruff 1999]. О том, как это отразилось на структуре собственности, см., напр., [Barnes 2006: 164].

«Мосэнерго» и фактический региональный контроль

Политический конфликт между харизматичным и влиятельным мэром Москвы Лужковым и группой реформаторов федерального уровня можно наиболее ярко проследить на примере противостояния вокруг АО «Мосэнерго»²⁷. С первых дней приватизации мэр проявлял интерес к АО «Мосэнерго», считая его одним из наиболее привлекательных предприятий Москвы. Мэр был прекрасно осведомлен о рыночной стоимости объекта муниципальной инфраструктуры столицы. Он хотел быть «хозяином» электроэнергетических объектов столицы и часто открыто заявлял, что АО «Мосэнерго» «наше», несмотря на то что РАО «ЕЭС России» формально имело контрольный пакет в активах «Мосэнерго»²⁸. Лужкова нередко называли «худшим врагом Чубайса»²⁹. У мэра с Чубайсом был конфликт по поводу доли города в пакете акций «Мосэнерго», а также спор более общего характера о том, стоит ли вообще проводить приватизацию в электроэнергетической отрасли. Будучи выдающимся политическим деятелем и харизматичным человеком, Лужков стал одним из главных оппонентов Чубайса и младореформаторов, а также противником приватизации в электроэнергетической отрасли.

Лужков утверждал, что приватизация в социально значимой отрасли сопряжена с чрезмерными издержками и опасностями и что в результате подобных мер страна пойдет «по ложному пути»³⁰.

²⁷ Этот конфликт между Чубайсом и Лужковым широко освещался в целом ряде источников. См., напр.: Хроника энергетического конфликта // Коммерсантъ. 2002. 25 сент.; Докучаев Д., Давыдова Н. Закон сохранения энергии // Московские новости. 2002. 8 окт.; Цепляев В. Чубайс — Лужков: боевая ничья // Аргументы и факты. 2002. 16 окт.; И. Рыбальченко. Электроэнергия 1991–2000 // Коммерсантъ. 2001. 13 нояб.

²⁸ Чубайса рвет на родину ГОЭЛРО // Московская правда. 2002. 9 окт.; История 2000–2004: Укрощение региональных энергокомпаний // Коммерсантъ Власть. 2004. 14 июня.

²⁹ Интервью № 8 с экономистом в финансовой организации (Москва, 2006.10.06).

³⁰ Хроника энергетического конфликта // Коммерсантъ. 2002. 25 сент.; Реформа по Чубайсу — это опасно, считает Лужков // Daily News Bulletin/Interfax. May 19, 2001.

Его аргументация заключалась в следующем: «...[предполагаемая приватизация] РАО “ЕЭС России” это не простая приватизация какого-то предприятия. ЕЭС, помимо хозяйственных, выполняет колоссальные социальные функции. Поэтому... обеспечение электроэнергией и теплом является важнейшей задачей государства»³¹. Он доказывал, что частная собственность в отрасли нежелательна, поскольку частные инвесторы попытаются получить отдачу от активов, что, в свою очередь, приведет лишь к резкому повышению тарифов на электричество и тепло. Он обвинял Чубайса в том, что тот хочет получить краткосрочную прибыль от объектов электроэнергетики. И настаивал, что в частных инвестициях нет необходимости, что управление отраслью является прерогативой правительства и что государство должно найти способ развития и модернизации отрасли, чем оно всегда занималось со времен ГОЭЛРО³².

Лужков хотел, чтобы в собственности города было по крайней мере 50 процентов АО «Мосэнерго»³³. Он утверждал, что, находясь в муниципальной собственности, отрасль будет процветать и что так модернизация электроэнергетической инфраструктуры будет поспевать за изменениями в постсоветской России. Эти планы соответствовали тому, как Лужков был намерен в целом распорядиться московскими активами, которые он считал бесценным инструментом управления городской хозяйственной системой. В течение ряда лет мэр неоднократно пытался усилить контроль над АО «Мосэнерго», преимущественно предпринимая

³¹ «РАО ЕЭС — это не просто приватизация какого-то предприятия. ЕЭС, помимо хозяйственных, выполняет колоссальные социальные функции. При этом мэр сказал, что обеспечение электроэнергией и теплом является важнейшей задачей государства». См.: Реформа по Чубайсу — это опасно, считает Лужков // Daily News Bulletin/Interfax. May 19, 2001. См. также: Мэр Москвы выступает против приватизации энергетических объектов // Daily News Bulletin/Interfax. March 17, 2001.

³² Мэр Москвы выступает против приватизации энергетических объектов // Daily News Bulletin/Interfax. March 17, 2001, а также: Чубайса рвет на родину ГОЭЛРО // Московская правда. 2002. 9 окт.

³³ Цепляев В. Чубайс — Лужков: боевая ничья // Аргументы и факты. 2002. 16 окт.

попытки официально увеличить долю в собственности и с помощью личных связей с руководством АО «Мосэнерго». Как мэр, так и либеральные реформаторы из окружения Чубайса использовали все имеющиеся в их распоряжении средства, чтобы повлиять на АО «Мосэнерго». Чтобы контролировать ситуацию, Лужков поддерживал неформальные связи сначала с А. Ф. Дьяковым, президентом РАО «ЕЭС России» до 1997 года, а затем с А. Н. Ремезовым, генеральным директором АО «Мосэнерго». Дьяков пользовался поддержкой Лужкова и губернаторов регионов благодаря тому, что он не угрожал их контролю над «АО-энерго»³⁴. Что касается Ремезова, то Чубайс пытался добиться отставки преданного мэру Ремезова³⁵. В свою очередь, Лужков применял полномочия градоначальника, чтобы шантажировать Чубайса. Он инициировал «рейд» на «Мосэнерго» — налоговый аудит по запросу мэрии, направленный якобы на выявление недоимок по налогам и призванный продемонстрировать неэффективное управление «Мосэнерго» менеджерами РАО «ЕЭС России»³⁶. Лужков неоднократно пытался увеличить долю города в уставном капитале «АО-энерго» с помощью допэмиссии акций, что было возможно лишь при поддержке Ремезова³⁷. Даже когда ему не удалось увеличить количество акций, принадлежавших городу в компании, Лужков пытался влиять на новых собственников «Мосэнерго». Было хорошо известно, что в процессе приватизации ценных активов столицы роль Лужкова заключалась в «выборе победителей». Для него это был способ поощрить едино-

³⁴ Baker-Said S. Chubais' Shocking New Job // Moscow Times. June 30, 1998.

³⁵ Ремезов был отстранен от должности в конце августа 2001 года. См.: Рыбальченко И. Электроэнергия 1991–2000 // Коммерсантъ. 2001. 23 нояб.

³⁶ Хроника энергетического конфликта // Коммерсантъ. 2002. 25 сент. Под «рейдами» в российском контексте понимаются разного рода аудиты, иногда с применением силы, которые нередко были средством реализации враждебных поглощений, см. [Volkov 2008].

³⁷ Городские власти с помощью дополнительной эмиссии акций пытались увеличить долю столицы в компании до 5 процентов. Такой план был предложен Департаментом государственного и муниципального имущества города Москвы, но не был одобрен РАО ЕЭС.

мышленников, готовых следовать его плану осуществления постсоветских реформ [Хоффман 2008]³⁸.

Почти все первое постсоветское десятилетие было ознаменовано продолжающимся политическим противостоянием Лужкова и Чубайса, вызванным отчасти их различными взглядами на либерализацию, но также тем, что оба политика стояли во главе политической партии и были потенциальными преемниками Ельцина. Лужков возглавлял партию «Отечество — вся Россия», которая в конце 1990-х годов, когда обсуждалась реформа электроэнергетики, имела 67 мест в Государственной Думе РФ. Благодаря представительству в Думе, а также поддержке ряда сторонников Лужков смог помешать принятию ключевых законопроектов, необходимых для реструктуризации отрасли³⁹. Лужков использовал перебои в электроснабжении в качестве повода для враждебных выпадов против Чубайса, обвиняя его в поломках, ненадлежащем управлении, в том, что РАО «ЕЭС России» получает за счет отрасли «сверхприбыли», и в том, что Чубайс снова распродает самые ценные активы страны. Использование слова «снова» подразумевает, что Чубайс был автором ваучерной приватизации и заслужил ненависть простых россиян, считавших, что он за бесценок распродал советские предприятия⁴⁰. Для того чтобы заблокировать законопроекты Чубайса в парламенте, Лужков использовал поддержку в Госдуме и уличные протесты. Хотя власти столицы никогда не имели большой доли в уставном капитале «АО-энерго» (3 процента), в то время как РАО «ЕЭС России» имело контрольный пакет (к 2007 году в распоряжении РАО уже был 51 процент акций), широкие возможности градоначальника контролировать «Мосэнерго» всегда были несоизмеримы с формальной долей столичных властей в этой компании.

³⁸ См. также [Brie 2004].

³⁹ Цепляев В. Чубайс — Лужков: боевая ничья // Аргументы и факты. 2002. 16 окт.; A. Startseva. Deputies Vote to Break Up Power Grid // Moscow Times. October 10, 2002; и C. Mellow. Is This a Way to Create Capitalism? // Institutional Investor. June 1, 2003.

⁴⁰ Mosenergo Government Audit Ends // RFE/RL Business Watch. August 16, 2001. Заметим, что термин «сверхприбыль» ассоциируется с советским дискурсом.

Однако к 2001 возможности Лужкова влиять на реформу существенно сократились. Когда в 2003 году большинство мест в Госдуме перешло к партии Путина «Единая Россия», Лужков наконец отказался от попыток остановить приватизацию в электроэнергетике. Несмотря на то что он сопротивлялся до последней минуты, возражая и протестуя против законопроектов, которые заложили основу либерализации, в конечном итоге ему пришлось сдаться. Официально ему посулили «большой контроль над распределением... компаний, которые будут выделены из нынешних активов “Мосэнерго”», при этом другие источники сообщали, что ему также пообещали увеличить долю правительства Москвы «в сетевых компаниях, выделяемых из “Мосэнерго”». Есть мнение, что Чубайс в полной мере задействовал метод кнута и пряника, но в конечном итоге неизвестно, что помогло заклятым врагам договориться⁴¹.

«Иркутскэнерго» под контролем региональных властей

ОАО «Иркутскэнерго» было одним из четырех важнейших «АО-энерго» страны, которые в результате «приватизации» отошли к региональным властям и по этой причине не контролировались РАО ЕЭС и правительством. Первый в постсоветской истории губернатор Иркутской области Ножииков объяснял, что его стратегия была направлена на защиту региона от пагубного воздействия политических мер, инициируемых в Москве. Законность передачи собственности региональной администрации оспаривалась на протяжении большей части 1990-х годов. Борьба за активы «Иркутскэнерго» получила широкое освещение в прессе, в основном потому, что компании принадлежат некоторые из наиболее ценных электростанций страны — Братская ГЭС, Усть-Илимская ГЭС и Иркутская гидроэлектростанция.

⁴¹ Егорова Т., Симаков Д. Пакт Лужкова — Чубайса // Ведомости. 2003. 27 марта; A. Startseva. Deputies Vote to Break Up Power Grid // Moscow Times. October 10, 2002.

Две группы наиболее отчетливо понимали ценность «Иркутск-энерго»: энергетики — инсайдеры из электроэнергетического сектора; и представители региональных предприятий, заинтересованных в дешевой электроэнергии, — в первую очередь алюминщики, предприятия алюминиевой отрасли. Ножиков принадлежал к первой из двух групп. Он был ярким представителем энергетиков. Прежде чем стать губернатором Иркутской области, Ножиков занимал должность в руководстве Братской ГЭС, одной из крупнейших в мире электростанций⁴². Он был тесно связан с энергетиками и отлично понимал значение отрасли для региональной экономики. В начале правления Ельцина Ножиков был одним из самых независимых губернаторов, который возглавил движение руководителей регионов против федеральной реформы электроэнергетической отрасли⁴³. Благодаря прочной региональной поддержке и жизнеспособности местной экономики Ножиков имел возможность противиться президентским указам. Иркутская область обладала энергопрофицитом и являлась относительно богатым субъектом Федерации и чистым донором по объему взносов в национальный бюджет. Жители Иркутска нередко говорили, что Ножиков — вольнодумец, который хочет и может противостоять федеральным директивам, пагубным для благополучия региона.

Когда Ельцину понадобилась поддержка лояльных региональных элит в противостоянии с консервативными коммунистиче-

⁴² См. автобиографическое произведение Ножикова, где автор описывает собственный 32-летний опыт работы в «Братскэнергострое» и в электроэнергетике [Ножиков 1998: 110, 117]. Его принадлежность к энергетикам также упоминается в интервью № 49 с ученым (Иркутск, 2007.11.14) и в интервью № 60 с руководителем электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.12.03).

⁴³ Губернаторы показали силу // Восточно-Сибирская правда. 1994. 20 января. См. также автобиографическое произведение Ножикова «Я это видел, или жизнь российского губернатора» [Ножиков 1998: 179]. Поскольку Ножиков был категорически против неравного положения субъектов Федерации, в этом вопросе он не был на стороне Ельцина и практически потерял поддержку президента. Несколько экспертов отмечали тот факт, что Ножиков мог не подчиняться распоряжениям федерального правительства; напр., интервью № 48 с ученым (Иркутск, 2007.11.13).

скими кругами, он пообещал регионам столько суверенитета, сколько они смогут проглотить⁴⁴. Последовав совету Ельцина, Ножиков обеспечил переход «Иркутскэнерго» в собственность региональной администрации⁴⁵. Стремясь избежать стихийной приватизации, региональные власти действовали оперативно и, по словам одного из моих экспертов, «брали на себя обеспечение» перехода активов к новым собственникам⁴⁶. Госпакет «Иркутскэнерго» включал 40 процентов акций, и его оспаривали Госкомимущество и региональный комитет по управлению имуществом [Уколова 2002]⁴⁷. Ножиков хотел «отстоять нашу энергетику» [Ножиков 1998: 173] и боролся за региональный контроль над гидрогенерацией⁴⁸. Его мотивы были очевидны: «На ней [энергетике] держится все хозяйство области»; «Будет своя, дешевая энергия — будут дешевые товары и услуги, квартплата и так далее. Не будет своей — все будет дороже, и доходы тоже уйдут на сторону» [Там же]. Что немаловажно, «Иркутскэнерго» было одним из крупнейших налогоплательщиков в регионе, и местная администрация считала, что если она будет иметь значительную долю в компании, то ей будет легче взимать налоги и обеспечивать денежные поступления в региональную казну⁴⁹.

Когда кремлевские реформаторы попытались с помощью указа президента № 922 усилить контроль федерального центра над объектами ТЭК, они столкнулись с сопротивлением иркут-

⁴⁴ Ножиков отчетливо запомнил тот момент, когда губернаторы получили карт-бланш [Ножиков 1998: 138].

⁴⁵ См. автобиографическое произведение Ножикова [Ножиков 1998: 173], а также интервью № 13 с ученым (Санкт-Петербург, 2006.10.23); интервью № 49 с ученым (Иркутск, 2007.11.14); интервью № 53 с сотрудником электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.11.19).

⁴⁶ Какие монстры нам нужны // Восточно-Сибирская правда. 1992. 8 июля.

⁴⁷ Данная ситуация также обсуждается в [Burganskij, Elinevskaya 2005].

⁴⁸ Интервью № 49 с ученым (Иркутск, 2007.11.14).

⁴⁹ Энергетическая схватка продолжается // Восточно-Сибирская правда. 1993. 13 янв. Автор статьи упоминает тот факт, что борьба за активы «Иркутскэнерго» не окончена именно потому, что компания является одним из крупнейших налогоплательщиков региона.

ского губернатора⁵⁰. Ножиков не только отказался отдавать долю региональной администрации в «Иркутскэнерго», но и задействовал коалицию глав сибирских субъектов Федерации в разработке альтернативного плана реформы отрасли, предусматривающего подчинение «АО-энерго» местным администрациям⁵¹. Сибирские губернаторы отвергли указ № 922 как пагубный для благополучия регионов и противоречащий конституции⁵².

Регион отказался уступить право собственности РАО ЕЭС, и «Иркутскэнерго» оказалось в центре продолжавшейся десятилетиями борьбы за раздел собственности. Череда судебных процессов не помогла прояснить ситуацию⁵³. Законодательное Собрание Иркутской области обратилось с иском в Конституционный суд РФ⁵⁴. После длительного рассмотрения дела и попыток

⁵⁰ Региональные газеты подробно освещали борьбу Иркутской области против федерального регулирования электроэнергетической отрасли. Вот одна из первых статей на эту тему: Республиканцы поддержали Ножикова // Восточно-Сибирская правда. 1992. 9 сент.

⁵¹ Выкручивание рук энергетикам Приангарья продолжается // Восточно-Сибирская правда. 1992. 19 нояб. Данная тема также затрагивается в интервью № 49 с ученым (Иркутск, 2007.11.14). Этими сибирскими губернаторами были Кресс, Томская область; Тулеев, Кемеровская область; а также губернатор Красноярского края, см. также гл. 2, 6.

⁵² Осенью 1992 года в Москву прибыла делегация высокопоставленных представителей Иркутска, чтобы воспрепятствовать принятию указов или добиться исключений для Иркутской области. См.: Республиканцы поддержали Ножикова // Восточно-Сибирская правда. 1992. 9 сент.; Решение: Об обращении в конституционный суд Российской Федерации // Восточно-Сибирская правда. 1992. 26 нояб.; Иркутская делегация встретила с Гайдаром // Восточно-Сибирская правда. 1992. 20 сент.

⁵³ Непосредственный участник событий В. М. Боровский, занимавший в конце 1990-х годов должность генерального директора «Иркутскэнерго», сообщает о данном конфликте в одном из интервью. См.: Эксперт. 1998. № 14. 13 апр. С. 34. Данная тема также затрагивается в интервью № 50 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.15). Правовая неопределенность этой ситуации обсуждается в интервью № 56 с журналистом (Иркутск, 2007.11.20) и интервью № 60 с руководителем электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.12.03).

⁵⁴ Решение: Об обращении в Конституционный суд Российской Федерации // Восточно-Сибирская правда. 1992. 26 нояб.

политического маневрирования суд вынес крайне неоднозначное постановление о том, что и региональная и федеральная администрации «имеют право голоса» в определении будущего «Иркутскэнерго». Спор между губернатором Ножиковым, РАО «ЕЭС России» и Ельциным продолжался несколько лет⁵⁵. РАО ЕЭС и правительство неоднократно предпринимали попытки решить проблему, но вопрос о тарифах для региональных потребителей так и не был урегулирован⁵⁶. Хотя правовой статус «Иркутскэнерго» вызывал споры, региональная администрация де-факто контролировала «АО-энерго», при этом между властями региона и руководством компании сохранялись прочные связи личного характера⁵⁷. Например, энергетик В. М. Боровский входил в совет директоров «Иркутскэнерго» и занимал избираемую должность председателя Законодательного Собрания Иркутской области⁵⁸. Лишь в 2001 году, согласно постановлению Конституционного суда, контроль над компанией был передан в руки федерального правительства [Уколова 2002]⁵⁹. Но даже после этого «Иркутскэнерго» оставалось юридически независимым от РАО ЕЭС и поэтому не подлежало корпоративной реструктуризации как другие «АО-энерго», подчинявшиеся РАО «ЕЭС России».

В середине 1990-х годов губернатор Хакасии, еще одного сибирского региона со значительным объемом генерации, пытался помешать передаче Саяно-Шушенской ГЭС (СШГЭС, самая мощная российская электростанция) в собственность федеральной администрации. Губернатор республики Хакасия в отличие

⁵⁵ В двусторонних соглашениях между областной администрацией и правительством Ельцина затрагивались электроэнергетические активы региона, см. гл. 2 монографии М. Н. Губогло [Губогло 1997].

⁵⁶ Пять вариантов кабалы // Восточно-Сибирская правда. 1993. 19 янв.

⁵⁷ Подобного рода связи между региональными властями и энергетиками также рассматриваются в гл. 6.

⁵⁸ Он занимал пост председателя Законодательного Собрания Иркутской области. См. [Уколова 2002].

⁵⁹ Окончательное судебное постановление было принято 5 февраля 2001 года. См. также: Борьба за Иркутскэнерго вступила в завершающую стадию // Новая газета. 2001. 30 сент.

от своего иркутского коллеги не добился особого успеха: плотина ГЭС осталась под контролем РАО ЕЭС. Впрочем, администрации Хакасии удалось согласовать меморандум о повышении тарифов⁶⁰. В 2003 году администрация республики оспорила в суде право РАО ЕЭС на СШГЭС и заявила, что регион должен контролировать более значительную долю в ней. РАО ЕЭС пригрозило перерегистрировать СШГЭС в соседнем Красноярском крае, что имело бы катастрофические последствия для бюджета Хакасии. К 2003 году баланс сил между центром и регионами сместился в пользу федерального правительства, дело зашло в тупик, а СШГЭС была учтена в плане реформы РАО ЕЭС и сейчас является крупнейшей государственной гидроэлектростанцией.

В 1990-е годы в Красноярском крае акции Красноярской ГЭС, самой мощной электростанции региона и второй по величине ГЭС страны, были приобретены региональным алюминиевым заводом, а затем перешли к «Русалу». Таким образом, РАО ЕЭС потеряло Красноярскую ГЭС, но сохранило контроль над «Красноярскэнерго»⁶¹. В начале 1990-х годов региональное правительство Красноярска также попыталось передать в частную собственность вторую по величине гидроэлектростанцию — Богучанскую ГЭС⁶², но замысел так и не был реализован. Напротив, правительство с помощью «Русала» получило контроль над Богучанской ГЭС, к чему мы вернемся дальше в этой главе.

«Дальэнерго» и региональный контроль

В 1990-е годы не было оснований ожидать, что ОАО «Дальэнерго» станет высокодоходной компанией. В разгар дальневосточного энергетического кризиса компания несла астрономические

⁶⁰ В действительности Саяно-Шушенская ГЭС является единственной крупной сибирской электростанцией, в которой РАО ЕЭС (а в данный момент «ГидроОГК») и федеральное правительство имеют значительное большинство акций.

⁶¹ РАО ЕЭС восстановила контроль над Красноярской ГЭС // Коммерсантъ. 1998. 4 апр.

⁶² Берем чужое — отдаем свое // Красноярский рабочий. 1992. 22 мая.

производственные издержки вследствие устаревания основных фондов и необходимости использовать местный низкокалорийный уголь или завозить уголь более высокого качества из Сибири⁶³. Тем не менее, как прочие «АО-энерго», компания имела статус региональной монополии, предоставлявшей инфраструктурные услуги. Не право собственности, а региональный контроль был предметом конфликта между губернатором Наздратенко, известным своей смелостью в отношениях с властями, и федеральными реформаторами, в частности Немцовым, Кириенко и Чубайсом⁶⁴. Хотя региональная администрация не обладала де-факто долей в «Дальэнерго», Наздратенко смог установить контроль над компанией посредством региональной энергетической комиссии и проведения преданных ему людей в руководство «Дальэнерго», а также крупных региональных электростанций, как в свое время сделал Лужков ради контроля над «Мосэнерго»⁶⁵. Еще одним от-

⁶³ Дальэнерго меняет партнеров? // Утро России. 1997. 14 янв. Это тема также затронута в интервью № 31 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.09.15).

⁶⁴ Конфликт между Наздратенко и Чубайсом упоминался в нескольких интервью, а именно: интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04); а также интервью № 31 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.09.15). Один из аспектов конфликта, на который часто указывали мои эксперты, заключается в том, противники Наздратенко в регионе объединились с Чубайсом и младореформаторами из Москвы. См., напр.: Губернатор намерен стоять до конца // Утро России. 1997. 17 июня; Оставьте губернатора в покое // Утро России. 1997. 17 июня; Приморский кризис: возможные варианты // Утро России, 1997. 18 июня.

⁶⁵ В период после 1999 года, когда Чубайс настойчиво пытался поставить во главе компании новую команду управленцев, назначения Наздратенко порождали особенно острые конфликты. Наздратенко удалось провести своих кандидатов: Ю. И. Лихойда возглавил «Дальэнерго», а Ю. Д. Башаров — «ЛуТЭК». В состав «ЛуТЭК» входят Приморская ГРЭС и «Приморская угольная компания». Приморская ГРЭС — самая ценная электростанция Приморского края. Эта электростанция, одна из крупнейших в регионе, перешла в государственную собственность на основании указа президента № 922. Назначение Лихойды против воли Чубайса было открытой провокацией, поскольку законное право назначать руководителей «АО-энерго» принадлежало Чубайсу, см.: Чубайс сдал Приморье // Коммерсантъ. 2000. 8 авг.; Чубайс сменил начальников Приморья // Известия. 2000. 9 авг.

голоском столкновений между Чубайсом и Лужковым можно считать то, что дальневосточные электроэнергетические активы были объектом конкуренции между региональными тяжеловесами и реформаторами из Москвы. Вражда между Наздратенко и младореформаторами возникла в начале 1990-х годов, когда губернатор укрепил свои позиции благодаря региональному альянсу владельцев предприятий, которые всевозможными способами старались обойти федеральные ограничения — от квот на вылов рыбы до лимитов на импорт подержанных автомобилей из Японии [Bradshaw, Kirkow 1998; Kirkow 1995].

Взгляды Чубайса и Наздратенко на будущее отрасли были диаметрально противоположными. Наздратенко был «против рынков и за 100 % государственную собственность»⁶⁶. Региональный энергетический кризис стал кульминационным моментом конфликта между Наздратенко и либеральными реформаторами, которым был нужен повод, чтобы снять губернатора с должности. Не желая терять влияние в отрасли, Наздратенко обвинил в кризисе либеральных реформаторов, свалив на них вину за растущую быстрыми темпами стоимость жизни на Дальнем Востоке, хроническую проблему неплатежей, а также за «трудности» в результате перебоев в энергоснабжении⁶⁷. Однако большинство региональных экспертов объясняли сопротивление реформам со стороны руководителей региона (и кризис) тем, что последние боятся потерять свое влияние в регионе: «Если нарушится управляемость отраслью, уменьшится возможность государственного влияния на нее»⁶⁸.

⁶⁶ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

⁶⁷ Позиция регионального правительства в этом споре была подробно изложена в газете, контролируемой региональной администрацией: О ситуации в топливно-энергетическом комплексе Приморья // Утро России. 1997. 19 авг. Интересный ракурс на эти события представлен в открытом письме самого губернатора на первой обложке региональной газеты, см.: Утро России. 1997. 11 окт. Чубайс напрямую назвал Наздратенко виновником электроэнергетического кризиса: Чубайс проиграл Приморье // Коммерсантъ. 2000. 11 февр.

⁶⁸ Комментарий В. Белоусовой в газете «Утро России», 14 января 1997 года.

Позиции Наздратенко были весьма прочными, поэтому Немцов и Чубайс решили, что для урегулирования энергетического кризиса необходимо устранить губернатора⁶⁹. Несмотря на слаженные усилия либералов, потребовались годы, чтобы добиться отставки губернатора. Наконец, в начале 2001 года под давлением со стороны противников в Москве, Наздратенко подал в отставку⁷⁰. Вскоре после этого состав руководства «Дальэнерго» был полностью изменен: Чубайс назначил «антикризисную команду», группу, состоявшую из менеджеров, не имевших отношения к энергетике, но намеренных довести до конца реформу дальневосточного «АО-энерго» (см. также шестую главу)⁷¹. Хотя открытое сопротивление Приморского края и лично Наздратенко было исключительно дерзким, другие дальневосточные губернаторы тоже проявляли изрядную смелость⁷².

Приватизация, централизация и усиление федерального контроля

Ситуации с «Мосэнерго», «Иркутскэнерго» и «Дальэнерго» удивительно похожи и позволяют проследить, как за первое постсоветское десятилетие региональные руководители приобрели влияние, впоследствии утратив его. Хотя в 1990-е годы губернаторы имели значительные рычаги влияния на электроэнергетическую отрасль, выстраивание Путиным вертикали полити-

⁶⁹ Приморский кризис: возможные варианты // Утро России. 1997. 18 июня.

⁷⁰ Интервью № 31 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.09.15).

⁷¹ Чубайс остается // Известия. 2001. 2 февр. Новая команда имела громкое названия «антикризисный штаб»; интервью № 33 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.09.21).

⁷² Губернатор Хабаровского края Ишаев с давних пор выступал за региональный контроль, интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в области электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04); а также интервью № 43 с экономистом, экспертом в сфере электроэнергетики (Хабаровск, 2007.10.10).

ческой власти привело к тому, что руководители регионов лишились возможности самостоятельно определять экономическую политику, что ограничило их способность контролировать активы электроэнергетической отрасли. Возврат к централизации стал важным шагом к победе либеральной реформы: региональные «АО-энерго» подверглись разукрупнению, а электростанции были приватизированы. Как это ни парадоксально, приватизация означала, что активы электроэнергетики сосредоточились в руках узкого круга частных собственников, число которых было гораздо меньше, чем в 1990-е годы, когда губернаторы имели настоящую власть. Аналогичная тенденция наблюдается в российской политической и экономической жизни в целом: политическая централизация произошла на фоне приобретения экономических активов еще меньшим числом олигархов.

Приватизация согласно концепции «5+5»

Последний этап раздела собственности в рассматриваемый здесь период произошел с 2004 по 2008 год. Начало ему было положено с одобрением в 2003 году концепции «5+5». Раздел собственности, предусмотренный этой концепцией, опирался на идею Чубайса о создании свободного рынка электроэнергии. Главной составляющей концепции было сокращение роли государства в конкурентном сегменте отрасли, в первую очередь в генерации. Чубайс задал высокую планку, объявив: «Цель — полное отсутствие государственной собственности в секторе генерирования электроэнергии»⁷³. Для этого было необходимо расформировать вертикально интегрированные «АО-энерго», что оказалось не так просто, как мы увидим в следующих главах. Начиная с 2004 года электростанции стали отделяться от электрической сети и сетевых активов, а затем был создан ряд новых компаний в области генерации, передачи и распределения элек-

⁷³ Замечание Чубайса на конференции «Энергетика: тормоз или локомотив развития экономики?» Москва, 13 февраля 2007 года.

троэнергии, а также в сфере розничной торговли электроэнергией. В генерирующем секторе были созданы компании: 7 ОГК (оптовые генерирующие компании, в том числе «ГидроОГК») и 14 ТГК (территориальные генерирующие компании)⁷⁴. После 2004 года акции этих компаний торговались на Фондовой бирже РТС и на Московской межбанковской валютной бирже (ММВБ). В период с 2005 по 2007 год крупные пакеты акций были проданы в ходе серии тендеров, призванных сократить объем государственной собственности. Первые такие тендеры на продажу акций ОГК состоялись в 2007 году.

Нельзя сказать, что последний раунд перераспределения активов прошел без сопротивления. В период, предшествовавший выходу государства из генерирующих активов, миноритарные и иностранные акционеры опасались, что олигархи получат самые ценные активы по ценам ниже рыночных. Олигархи ельцинской эпохи уже много лет жаждали заполучить электроэнергетические активы. Согласно одному источнику, в конце 1990-х годов, когда Чубайс был министром финансов и курировал вопросы приватизации, ему был представлен на рассмотрение план о разделе РАО ЕЭС между несколькими известными олигархами. Чубайс настаивал на том, чтобы активы электроэнергетики были проданы покупателю, который предложит за них наивысшую цену. Возможно, он хотел открыто опровергнуть репутацию, которую приобрел, разбазаривая государственные активы с помощью мошеннических торгов и залоговых аукционов в середине 1990-х годов⁷⁵. Тендеры на приобретение контрольного пакета самых ценных компаний — ОКГ — по-видимому, действительно проходили на основе рыночных цен. Иными словами, торги электро-

⁷⁴ Отметим, что эксперты российской электроэнергетики называют этот процесс «приватизацией», даже несмотря на то что новыми владельцами были не только частные компании, см., напр., пресс-релиз РАО ЕЭС от 30 июня 2008 года или подготовленный Н. Поповой анализ результатов реформы, достигнутых к лету 2008 года, в газете «Moscow Times» от 1 июля 2008 года.

⁷⁵ Хоффман сообщает о том, что конкурирующие олигархи В. О. Потанин и А. П. Смоленский хотели разделить между собой телекоммуникационную и электроэнергетическую отрасли [Хоффман 2008].

энергетическими компаниями были проведены на основе справедливых или даже завышенных цен на акции. Важным для будущего отрасли представляется тот факт, что победа на тендере была сопряжена с условиями для новых владельцев — они должны были сделать крупные инвестиции в приобретенные ими электроэнергетические компании⁷⁶.

Кроме того, согласно плану «5+5», правительство вновь получало контроль над определенными аспектами электроэнергетической отрасли, который оно утратило в 1990-е годы во время раздела собственности. К этим аспектам относятся в первую очередь неконкурентные сегменты отрасли, а именно высоковольтные сети. Для правительства иметь в собственности эти сети было приоритетом, поскольку они являются естественными монополиями, а гарантия равного доступа для всех обычно считается предварительным условием конкуренции в генерирующем и розничном сегментах⁷⁷. В 2002 году была создана «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы», ФСК ЕЭС. По закону правительство должно было контролировать по меньшей мере 75 процентов ФСК ЕЭС, однако изначально ему принадлежала гораздо меньшая доля. В период с 2003 по 2008 год правительство постепенно вернуло себе контроль над сетями в результате обмена активами с собственниками, которые приобрели данные сети в 1990-е годы. Переговоры были проблемными, и их усложнял тот факт, что оценка рыночной стоимости активов, которые не торговались на публичных площадках, часто была крайне предвзятой⁷⁸. Тем не менее к 2007 году правитель-

⁷⁶ После экономического кризиса 2008 года государство обвинило эти компании в невыполнении принятых на себя обязательств по инвестиционным планам, в заключении я вернуться к этой теме.

⁷⁷ Интервью № 15 с экспертом в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.27). Эксперт также отметил, что электроэнергетические сети считаются источником легких доходов и именно поэтому правительство хотело взять этот сектор под контроль.

⁷⁸ Согласно одному из экспертов, эти сделки согласовывались за закрытыми дверями, и в открытых источниках почти не было информации об их условиях. Интервью № 15 с аналитиком в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.27).

ство контролировало 78 процентов ФСК ЕЭС. Правительство также хотело возобновить и усилить контроль над плотинами ГЭС и с этой целью в 2004 году создало компанию «ГидроОГК». Помимо всего прочего, правительство желало создать собственную монополию на сбыт электроэнергии за рубеж. Международным сбытом и иностранными активами должна была заниматься компания «Интер РАО» (позднее в данной главе я затрону роль, которую она играла)⁷⁹.

Интеграция электроэнергетических предприятий в олигархические конгломераты

Российские олигархи были крайне заинтересованы в получении самых привлекательных активов электроэнергетической отрасли. Хотя указы президента РФ № 922 и 923 начала 1990-х годов предусматривали, что контрольный пакет акций большинства «АО-энерго» будет находиться в руках правительства, миноритарные доли в этих компаниях продавались и перепродавались с самых первых дней постсоветской эпохи. Олигархи и контролируемые ими конгломераты постепенно усиливали контроль над производством электроэнергии. Тем не менее нельзя сказать, что олигархи стремились лишь к получению ренты: олигархические конгломераты преследовали совсем иные интересы в электроэнергетической отрасли, поскольку они контролировали другого рода производственные цепочки. «Газпром» был в первую очередь заинтересован в приобретении электроэнергетических активов для реставрации цепочки производства электроэнергии, в то время как «Русал» стремился к контролю над ГЭС, чтобы снабжать электричеством собственное энергоемкое производство. Будучи

⁷⁹ Более конкретно это означает, что федеральное правительство ведет переговоры с лидерами других стран по поводу использования и строительства трансграничных электрических сетей. В частности, планируется возведение высоковольтной ЛЭП на Дальнем Востоке, которая соединит Благовещенск с Китаем. Интервью № 33 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.09.21).

важнейшими участниками пактов развития, о которых речь шла в предыдущих главах, эти конгломераты стали доминирующими собственниками электростанций.

В 1990-е годы олигархи сотрудничали с губернаторами, чтобы получить права собственности, в то время как при Путине они вели переговоры с правительством и РАО ЕЭС. Изменения в электроэнергетической отрасли и на политической арене усиливали друг друга: как только губернаторы потеряли контроль над электроэнергетическими компаниями, а преданные им лица вышли из советов директоров «АО-энерго», вертикально интегрированные конгломераты получили возможность консолидировать свои активы. Средства, позволявшие олигархам получать контроль, а также характер имеющихся в наличии активов также изменились с течением времени. Иногда конгломераты приобретали акции «АО-энерго» посредством мошеннических аукционов, во время которых региональным магнатам удавалось «убедить» региональные власти продать акции подставным лицам, действующим от лица этих олигархов⁸⁰. В то же время у олигархов были необходимые средства, чтобы просто купить активы. Самый распространенный способ, с помощью которого олигархи на раннем этапе приобретали активы в электроэнергетической отрасли, заключался в покупке публично торгуемых акций. Держатели приватизационных чеков могли приобрести акции «АО-энерго» и затем продать их разного рода посредникам. Ваучерная приватизация 1993–1994 годов стала крушением надежд. Гражданам обещали ценные акции в предприятиях промышленности и сельского хозяйства, но эти чаяния не осуществились⁸¹. Поскольку данные события подробно описаны

⁸⁰ Интервью № 54 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.20).

⁸¹ См., напр.: Энергия — народу // Восточно-Сибирская правда. 1994. 5 сент. В статье сообщается о том, как региональная администрация провела работу с населением, в результате чего люди стали покупать ваучеры «Иркутскэнерго». Региональная администрация объяснила свои действия стремлением обеспечить доступ к акциям «АО-энерго» бюджетникам и малоимущим, не допустив скупки активов «крупными московскими инвесторами». Однако всего через несколько лет эти активы оказались в руках инвесторов из Москвы.

в других исследованиях, я рассмотрю этот период вкратце, сделав упор на электроэнергетические активы⁸².

Важным результатом ваучерной приватизации было то, что в действительности она привела не к массовому распределению активов, а к их концентрации в руках немногих. В формирующейся постсоветской экономической системе возникла коммерческая структура нового типа — инвестиционный фонд. Чековые инвестиционные фонды были созданы специально в качестве финансовых посредников, которые должны были заниматься обращением ваучеров. Деятельность этих фондов слабо регулировалась, и в середине 1990-х, когда население стало продавать и перепродавать ваучеры, их число резко выросло [Хоффман 2008]. Эти фонды имели доступ к закрытой для большинства россиян информации, которая позволяла им находить ваучеры ценных компаний, скупая их у населения. Фонды рассылали своих сотрудников по всей России для скупки ваучеров у местного населения в обмен на наличные, или «живые деньги», как их называли в России 1990-х, которые они затем перепродавали более крупным приватизационным фондам в Москве⁸³. Один из моих экспертов, который, будучи молодым предпринимателем, стал руководителем фонда, объяснил мне, почему акции «АО-энерго» были особенно выгодным вложением. По всей России, но особенно за пределами Москвы ощущался дефицит наличных средств, особенно в те годы, когда усугубилась ситуация с неплатежами, а работники получали зарплату товаром. «Живые деньги» были людям гораздо нужнее, чем ваучеры, которые давали слабую надежду когда-нибудь получить прибыль. Со слов другого моего эксперта, «ваучеры “АО-энерго” попали в руки спекулянтов». Слово «спекулянты» долгое время ассоциировалось с незаконной коммерческой деятельностью в России, а в нашем контексте «спекулянты» противопоставляются законным владельцам⁸⁴. Небольшие фонды,

⁸² См., напр., [Хоффман 2008; Allina-Pisano 2008; Barnes 2006].

⁸³ Интервью № 50 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.15).

⁸⁴ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

которые выкупали у местного населения ваучеры на приобретение электроэнергетических активов, всегда могли потом найти на них заинтересованного покупателя среди региональных олигархов или состоятельных людей в Москве⁸⁵. На некоторые акции «АО-энерго» был особенно большой спрос среди российских и иностранных инвесторов. Так «региональные олигархи приобрели блокирующие пакеты акций в энергоактивах»⁸⁶.

Затем олигархи увеличили свою долю в «АО-энерго» на фоне активизации враждебных поглощений приблизительно с 1998 по 2002 год. В России недружественный захват был связан с применением административных и принудительных мер со стороны претендента на собственность с целью реализовать смену руководства, что часто приводило к смене собственника⁸⁷. Иногда подобные поглощения осуществлялись при содействии налоговиков, которые задействовали вооруженных людей — сотрудников частных охранных агентств или спецназа — с целью помочь определенной группе лиц осуществить смену руководства. Когда тот или иной претендент оспаривал официальное право собственности на «АО-энерго», ему было особенно важно иметь своих людей в совете директоров, чтобы конфликт решился в его

⁸⁵ Изначально только акции «Мосэнерго» и «Иркутскэнерго» торговались на бирже. К началу 2000-х годов, когда инвесторы стали понимать, что Чубайс реализует свой план реформ, акции других «АО-энерго» стали популярны среди московских брокеров. С 2003 по 2007 год очень важное значение приобрела информация и знания о новых генерирующих компаниях, которые создавались на основе старых «АО-энерго». Некоторые из них были перспективнее остальных. Я провела интервью с двумя предпринимателями из Иркутска и Владивостока, которые имели отношение к этим инвестиционным фондам: интервью № 50 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.15) и интервью № 47 с предпринимателем (Владивосток, 2007.10.17).

⁸⁶ Интервью № 7 с аналитиком в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.05).

⁸⁷ См. [Volkov 2004]. В электроэнергетической отрасли изменения в составе совета директоров часто приводили к изменению структуры собственности, и происходило это следующим образом: новое руководство могло объявить допэмиссию акций, которые приобретал контролирующий управление собственник, тем самым увеличивая долю управления.

пользу⁸⁸. И Чубайс, и претендующие на энергетические активы олигархи стремились обеспечить присутствие в советах директоров «АО-энерго» своих людей. В тех случаях, когда у Чубайса был безусловный контроль над «АО-энерго», он мог набирать руководителей в совет директоров по собственному усмотрению⁸⁹. В регионах, где РАО ЕЭС не имело контрольного пакета акций, или где миноритарные акционеры бойкотировали реструктуризацию «АО-энерго», изменения в составе совета директоров требовали «творческого» подхода или даже незаконных мер. Например, ОАО «Новосибирскэнерго» было одним из четырех независимых «АО-энерго», поскольку РАО ЕЭС контролировало в нем лишь 14 процентов акций. Отчасти такая ситуация сложилась из-за более раннего выпуска акций, который был осуществлен независимым советом директоров этой компании и который привел к сокращению доли РАО ЕЭС в ней. Попытки РАО ЕЭС осуществить замены в руководстве «Новосибирскэнерго» столкнулись с ожесточенным сопротивлением, и на реализацию планов центра ушли годы⁹⁰.

В период приватизации с 2005 по 2008 год конгломераты стремились к приобретению определенных электроэнергетических активов, чтобы добавить недостающие звенья в свою производственную цепочку⁹¹. Например, как отмечал руководитель

⁸⁸ Даже в самом РАО ЕЭС часто происходили изменения в составе совета директоров. Интервью № 11 с экспертом в сфере электроэнергетики (Москва, 2006.10.18).

⁸⁹ См. гл. 6, где содержится подробная информация об изменениях в руководстве «АО-энерго».

⁹⁰ Запрет не подействовал // Ведомости. 2001. 26 апр.; РАО ЕЭС готовит силовые акции в Новосибирске // Коммерсантъ. 2001. 11 мая; Новосибирскэнерго без боя не сдается // Коммерсантъ. 2001. 16 мая. И еще одна статья: РАО «ЕЭС России» решило конфликт в Новосибирскэнерго // Известия. 2001. 13 июля. Было мнение, что РАО ЕЭС и «Новосибирскэнерго» совместно перешли под патронаж «семьи» Ельцина. В результате нескольких ключевых менеджеров «Новосибирскэнерго» перешли на более высокие должности в РАО ЕЭС, в том числе вошли в состав совета директоров.

⁹¹ Интервью № 9 с аналитиком в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.08). В. В. Волков продемонстрировал, что «олигархи предприняли вертикальную интеграцию, чтобы обеспечить стабильность своих ведущих предприятий и предотвратить поглощение со стороны конкурентов», см. [Volkov 2004: 254].

«Газпрома» Миллер в 2006 году, «“Газпром” быстро становится глобальной, вертикально интегрированной энергетической компанией»⁹². Способность конгломератов делать такие приобретения зависела от имеющегося капитала и связей в правительстве. Ориентированные на экспорт конгломераты, среди которых были «Газпром» и «Русал», имели необходимые средства для приобретения компаний и их интеграции в вертикально интегрированные производственные цепочки. После примерно 2003 года в процессе приватизации генерирующих компаний определяющим фактором было то, имел ли претендент на собственность влияние в Москве. Могущественные российские конгломераты со связями в правящих кругах использовали политическое влияние для приобретения собственности, в то время как зарубежные конкуренты имели ограниченный доступ к активам.

Этот этап борьбы за собственность завершился компромиссом. Чубайсу удалось реструктурировать электроэнергетическую отрасль и ликвидировать вертикально интегрированные региональные монополии. Новые владельцы электростанций дали согласие на реализацию масштабных планов по модернизации инфраструктуры и капитальный ремонт. Безусловной победой либеральных реформаторов была продажа доли государства в ОГК и ТГК. Посвященный в ситуацию эксперт отметила, что с точки зрения корпоративных финансов эти продажи активов в ОГК не были необходимостью: «Российские электроэнергетические компании до сих пор имеют недостаточное кредитное плечо» по сравнению с поставщиками коммунальных услуг в других странах. Эксперт отметила, что «новые электроэнергетические компании могли бы увеличивать количество долга, им не обязательно нужно продавать акции... каждый знает, что продажа акций не требуется». Эти крупные пакеты акций были проданы исходя из политических соображений, чтобы «размыть

⁹² «Energy for the Planet / Энергия для планеты». Выступление председателя правления ОАО «Газпром» Миллера на 23-й Всемирной газовой конференции. Амстердам, 6 июня 2006 года. URL: <http://www.gazprom.ru/eng/articles/article19731.shtml> (в настоящий момент ресурс недоступен).

долю государства и уменьшить [его] роль»⁹³. Но в то же время процесс реформ привел к тому, что электроэнергетические активы сосредоточились в руках «лояльных олигархов», что позволило последним оказывать влияние на планы либералов. Изначально Чубайс планировал создать «тысячи» новых частных электроэнергетических компаний по примеру того, как устроен рынок электроэнергии США⁹⁴. Тот факт, что была создана всего 21 новая частная генерирующая компания (или 22 вместе с ОАО «Интер РАО ЕЭС»), был следствием компромисса в пользу правительственных кругов, которые не желали терять контроль в стратегически важной отрасли. И, как было отмечено в начале, создание ОГК, новых холдинговых компаний с активами, не привязанными к единому региону, указывало на сдвиг к относительной централизации процесса принятия решений.

Новые собственники: региональные различия

Ситуация с приватизацией активов «Мосэнерго», «Иркутскэнерго» и «Дальэнерго» развивалась по единому сценарию: за несколько лет генерирующие компании оказались включенными в вертикально интегрированные производственные цепочки, что означало консолидацию активов наиболее могущественных российских конгломератов. Многие эксперты отмечают, что российские конгломераты усиливали контроль над вертикально интегрированными производственными цепочками, реагируя на неопределенность и пытаясь застраховать себя от враждебных

⁹³ Интервью № 23 с экспертом в сфере электроэнергетики в международной финансовой организации (Москва, 2007.02.10). Продажа была реализована посредством так называемого первого открытого размещения акций. Хотя подобная терминология была не вполне уместна в данном контексте, поскольку ОГК и ТГК включали активы старых «АО-энерго», акции которых уже давно торговались на рынке, данный термин указывал на то, что ОГК и ТГК были *вновь созданными* компаниями.

⁹⁴ Mellow C. Is This a Way to Create Capitalism? Maybe So // Institutional Investor. June 1, 2003.

поглощений⁹⁵. Наличие активов в электроэнергетической отрасли обеспечивало им такую возможность. В 2002 году имела место следующая ситуация: «Во многих региональных энергокомпаниях наблюда[лся] процесс увеличения доли промышленных предприятий в уставном капитале»⁹⁶. В следующем разделе рассматривается процесс интеграции активов «Мосэнерго», «Иркутскэнерго» и «Дальэнерго» в различные производственные цепочки.

«Мосэнерго» как часть новой вертикально интегрированной энергетической империи

«Газпром», крупнейший и самый могущественный полугосударственный конгломерат страны, за два постсоветских десятилетия постепенно увеличивал контроль над «Мосэнерго». За 1990-е годы «Мосэнерго», как и другие «АО-энерго» в Европейской части России, накопило огромную задолженность перед «Газпромом», своим главным поставщиком топлива⁹⁷. Вяхирев, первый руководитель «Газпрома», был намерен ликвидировать задолженность «АО-энерго» путем повышения доли «Газпрома» в РАО ЕЭС «России». В первые годы либерализации в России замены долговых обязательств акциями являлись распространенной практикой. Во многом благодаря такого рода сделкам к концу 1990-х годов «Газпром» контролировал 25 % акций в «Мосэнерго» и 5 % в РАО «ЕЭС России». К 2003 году доля «Газпрома» в «Мосэнерго» возросла до 30 процентов [Stern 2005: 186], что создало предпосылки для передачи собственности по окончании реструктуризации «АО-энерго» в рамках плана «5+5». Электростанции «Мосэнерго» были отделены и интегрированы в ТГК-3 (Территориальная генерирующая компания № 3). Во вре-

⁹⁵ См., напр., [Volkov 2004].

⁹⁶ Кто правее, Есапов или Чубайс? // Комсомольская правда. 2002. 13 нояб.

⁹⁷ Такая ситуация постоянно возникала в отношениях между «АО-энерго» и «Газпромом», см., напр.: Автономное плавание // Известия. 2000. 7 апр.

мя этапа приватизации, который пришелся на 2007–2008 годы, «Газпром» сумел увеличить свою долю в ТГК-3 до 75 %⁹⁸. По-видимому, «Газпром» пользовался преимущественными правами, то есть обладал привилегированным доступом к самым ценным электроэнергетическим активам в Европейской части России. В то время как Чубайс выражал открытое недовольство тем, что «Газпром» был не тем новым собственником, на появление которого он надеялся⁹⁹, у него не было иного выбора, кроме как пойти на уступки, или, по его собственным словам, стать «прагматиком». Его рассуждения сводились к следующему:

Знаете, я отношусь к этому прагматически. Вот есть «Мосэнерго», у которого 97 % в топливе — газ и которому нужны частные инвестиции. Совершенно очевидно, что и с технологической точки зрения, да и с политической, конечно, «Газпром» является наиболее естественным вариантом. При всем моем либерализме я бы с осторожностью отнесся к идее отдать контрольный пакет «Мосэнерго» иностранному стратегу. В то же время государству он тоже ни к чему. Вот отсюда и «Газпром»¹⁰⁰.

В какой степени пример «Мосэнерго» характерен для других «АО-энерго», расположенных в Европейской части России? Он показателен в том смысле, что демонстрирует факт приобретения «Газпромом» самых высокоприбыльных электроэнергетических активов Европейской части России. К 2008 году «Газпром» контролировал по меньшей мере 30 процентов генерирующей мощности в Европейской части России (табл. 4.2), при этом в дальнейшем роль газового гиганта в отрасли лишь возрастала. В 2011 году

⁹⁸ Gazprom Continues Electricity Sector Expansion // RFERL Newslines. September 12, 2007.

⁹⁹ Чубайс сделал несколько заявлений на эту тему, в частности, на пресс-конференции, посвященной программе инвестирования в электроэнергетику, на которой довелось присутствовать автору этой книги. См.: Shuster S. Chubais Says UES Requires \$118 bln // Moscow Times. February 14, 2007.

¹⁰⁰ Интервью с Чубайсом. Анатолий Чубайс: Из полного нерынка в полный рынок // Коммерсантъ. 2006. 5 дек.

Таблица 4.2. Новые собственники в топливно-энергетическом комплексе Европейской части России, 2008 г.

Компания	Установленная генерирующая мощность*, %	Тип нового собственника
«Газпром»	30	Энергетический конгломерат (российский/государственный)
«ГидроОГК»	13	Гидроэнергетические активы российского правительства
«КЭС-Холдинг»	12	Промышленный конгломерат (российский/частный)
Enel	9	Энергетический конгломерат (иностранный)
«Интер РАО»	8	Электроэнергетическая компания (российская/государственная)
E.ON	6	Энергетический конгломерат (иностранный)
«Татэнерго»	6	Энергетическая компания (региональное правительство/частный капитал)
«Норильский никель»	5	Промышленный конгломерат (российский/частный)
«Лукойл»	3	Энергетический конгломерат (российский/частный)
Прочие		

* Установленная генерирующая мощность: 100 % = все крупные предприятия ТЭК России за исключением атомных электростанций.

Источники: опубликованная в прессе консолидированная отчетность об изменениях в структуре собственности за 2007 и 2008 годы и публикации РАО «ЕЭС России», содержащие данные об установленной генерирующей мощности. Для получения более подробной информации см. Приложение 3.

после многолетнего спора с «КЭС-Холдинг», вторым крупнейшим собственником газовых электростанций, «Газпром» образовал с этой компанией совместное предприятие в целях расширения контроля над электроснабжением. До этого времени в течение по меньшей мере 4 лет продолжались политические споры вокруг соглашения о слиянии холдингов. Против соглашения выступала коалиция, в состав которой входили Чубайс, либеральная группировка в администрации президента Путина и Федеральная антимонопольная служба. Но когда слияние было одобрено, перспективы интеграции «Газпрома» с предприятиями ТЭК Европейской части России приобрели еще более важное значение¹⁰¹.

В целом в Европейской части России в результате приватизации класс новых собственников был более разнородным, чем в Сибири и на Дальнем Востоке, во многом потому, что сама территория является более обширной и разнообразной. Табл. 4.2 содержит данные о крупнейших новых собственниках генерирующих активов в Европейской части России, по данным на 2008 год, ведущим из которых является «Газпром». Учитывая эти общие данные о собственниках, важно также не упустить из виду другие факты: «Газпром» смог приобрести в собственность самые прибыльные новые компании, в том числе ТГК Москвы и Санкт-Петербурга (ТГК-3 и ТГК-1), а также некоторые самые высокодоходные электростанции Европейской части России в структуре ОГК. «Газпром» имеет значительные пакеты акций в ОГК-2 и ОГК-6, генерирующие объекты которых расположены преимущественно в Европейской части России¹⁰². Данная ситуа-

¹⁰¹ Об активах «КЭС-Холдинг», принадлежащих Вексельбергу: Popova N., Groholt-Pederson J. Gazprom Powers Up // The Wall Street Journal. July 8, 2011. Эта сделка обсуждалась по крайней мере с 2007 года, но она вызывала возражения со стороны более либеральной группировки в правительстве Путина, а также со стороны Федеральной антимонопольной службы России (ФАС России).

¹⁰² Gazprom continues electricity sector expansion // RFERL Newslines, September 12, 2007. В ФАС России также следили за расширением контроля «Газпрома» в электроэнергетической отрасли; см.: «Gazprom controls 50 % of Mosenergo / «Газпром» контролирует 50 % «Мосэнерго»», пресс-релиз ФАС России. URL: http://www.fas.gov.ru/english/news/n_12937.shtml (В настоящий момент ресурс недоступен).

ция породила конфликт между «Газпромом» и, по крайней мере, еще одним иностранным стратегическим инвестором, заинтересованным в приобретении этих активов. «Газпром» конкурировал за генерирующую компанию Санкт-Петербурга (в прошлом АО «Ленэнерго», в настоящее время ТГК-1) с финским энергетическим концерном «Фортум»¹⁰³. «Фортум» приобрел весомый пакет акций «Ленэнерго» (к 2004 году его доля составила 25 процентов), а также играл роль в операционной деятельности компании благодаря договору об управлении. «Фортум» был заинтересован в приобретении мажоритарного пакета акций в ТГК-1 по мере того, как РАО «ЕЭС России» начало освобождаться от акций «Ленэнерго» в 2007 году. Финская компания была заинтересована в приобретении акций предприятий ТЭК Санкт-Петербурга, и поэтому в то время многие ожидали, что компания получит крупный пакет акций на торгах. Однако после заявления правительства о том, что генерирующие компании Москвы и Санкт-Петербурга являются «стратегически важными» и что иностранным компаниям не должно владеть подобными активами (см. также заявление Чубайса, процитированное ранее), «Газпром» победил в торгах по продаже доли ТГК-1¹⁰⁴. В конечном итоге «Газпром» получил контрольный пакет акций в самой высокодоходной генерирующей компании Европейской части России.

Два важных исключения в схеме приватизации составляли АО «Татэнерго» и АО «Башкирэнерго»: они не входили в состав РАО «ЕЭС России» и до 2008 года оставались вне сферы влияния

¹⁰³ За десятилетие, предшествовавшее началу реформ, финская компания «Фортум» приобрела примерно 40 процентов «Ленэнерго»/ТГК-1. В то же время между Финляндией и Россией было достигнуто широкое согласие о развитии сотрудничества по вопросам, связанным с торговлей в энергетической сфере. Партнерство «Фортума» и «Ленэнерго» часто называли удачным примером иностранной собственности. Интервью № 9 (Москва, 2006.10.08); а также интервью № 15 (Москва, 2006.10.27). В обоих случаях эксперт — аналитик в сфере электроэнергетики в финансовой организации.

¹⁰⁴ В 2007 году продавался 18-процентный пакет акций ТГК-1. Путем приобретения ряда активов к 2011 году «Газпром» владел 46-процентным пакетом акций ТГК-1, см. веб-сайт ТГК-1. URL: <http://tgcl.ru/> (дата обращения: 13.08.2022).

«Газпрома». Эти компании расположены соответственно в Татарстане и Башкортостане. Обе территориальные единицы — национальные республики — смогли получить самую обширную формальную автономию в 1990-е годы в условиях асимметричного российского федерализма. После указа президента, изданного в начале 1990-х годов, РАО ЕЭС попыталось получить 51 процент акций АО «Башкирэнерго», но получило лишь 15 процентов [Burganskij, Elinevskaya 2005: 12]. Губернаторы Татарстана М. Ш. Шаймиев и Башкортостана М. Г. Рахимов установили контроль над «АО-энерго» в собственном регионе наряду с другими энергетическими активами — нефтяными ресурсами и нефтеперерабатывающими заводами¹⁰⁵. Региональные «АО-энерго» оставались в собственности семей глав региона, при этом ни РАО ЕЭС, ни правительство, ни «Газпром» по ситуации на 2008 год не смогли вновь приобрести долю в них. Однако, поскольку эти компании находились в собственности тех же владельцев, что и «Татнефть» и «Башнефть», соответствующие энергетические конгломераты, «Татэнерго» и «Башкирэнерго», также стали частью вертикально интегрированных энергетических конгломератов.

Интеграция «Иркутскэнерго» в вертикальные производственные цепочки

Как мы отмечали ранее, АО «Иркутскэнерго» представляло собой востребованный актив, изначально контролируемый региональным правительством. Во второй половине 1990-х годов в борьбу за электроэнергетические активы Сибири включились производители алюминия — алюминщики. В начале и середине 1990-х годов в алюминиевой отрасли шла своя внутренняя борьба за контроль над активами, которая получила название «алюминиевых войн». На этот период, запомнившийся безжалостными баталиями между известными предпринимателями, приходится

¹⁰⁵ Интервью № 9 с аналитиком в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.08). См. [Orttung 2004].

такие события, как незаконные корпоративные поглощения, заказные убийства и брак по расчету с дочерью человека из ближайшего окружения Ельцина¹⁰⁶. Заключение сделок с руководителями региона, в том числе в электроэнергетической сфере, было важной составляющей стратегии алюминщиков. О. В. Дерипаска, владелец «Русала», в конечном итоге вышел победителем из этой битвы: он не только стал единственным хозяином сибирского алюминия, но и создал глобальную империю, контролирующую бокситовые рудники в Гайане, а также практически все бывшие советские алюминиевые заводы от Волги до Таджикистана¹⁰⁷. Важно то, что, по словам одного из моих экспертов, в процессе этой борьбы «алюминщики поняли, что они не могут существовать без дешевой электроэнергии»¹⁰⁸. В Сибири «Русал» владел алюминиевыми заводами в Братске (БрАЗ), Новокузнецке (НкАЗ), Саяногорске (СаАЗ) и Иркутске (ИркАЗ). Все они были расположены неподалеку от плотины ГЭС, к контролю над которой стремился «Русал».

В 1990-е годы «Русал» приобрел порядка 40 процентов акций в уставном капитале «Иркутскэнерго». «Русал» приобрел эти акции у региональных и национальных инвестиционных фондов, которые ранее выкупили у населения приватизационные чеки¹⁰⁹. Поскольку полномочия между федеральными и региональными

¹⁰⁶ КрАЗ оказался в эпицентре «алюминиевых войн». См. [Barnes 2006: 137]. См. также: Kramer Deripaska's Climb from Farm to Empire // Moscow Times. August 22, 2006.

¹⁰⁷ Есть мнение, что Чубайс в определенные ключевые моменты помогал Дерипаске консолидировать активы в алюминиевой отрасли. Например, Чубайс содействовал Дерипаске в смене руководства Новокузнецкого алюминиевого завода (НкАЗа): «Кузбассэнерго» возбудило дело о банкротстве в отношении НкАЗа, в результате чего Дерипаска приобрел контроль над Новокузнецким алюминиевым заводом посредством враждебного поглощения. Эти события широко освещались в печати. См.: Энергетический тупик // Независимая газета. 2000. 27 июня; На том же месте в тот же час: энергетики и алюминщики снова поругались // Известия. 2001. 15 мая. См. также [Volkov 2008: 235].

¹⁰⁸ Интервью № 60 с руководителем электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.12.03).

¹⁰⁹ Интервью № 50 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.15) и интервью № 60 с руководителем электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.12.03).

властями не были четко разграничены и границы их компетенции подлежали изменениям, решающее значение имел контроль над советом директоров. В результате классического враждебного поглощения алюминщики подчинили совет директоров и поставили во главе компании своего человека при помощи региональных судов и при содействии губернатора Б. А. Говорина, который рассчитывал на поддержку «Русала» на предстоящих выборах¹¹⁰. Произошли эти события в 2001 году, когда миноритарный акционер «Иркутскэнерго», представляющий интересы алюминиевого сектора, запросил проведение собрания акционеров в противовес собранию, назначенному действовавшим советом директоров. Ни для кого не было секретом, что в намерение алюминщиков входило изменить состав совета директоров, переписать устав компании и назначить нового руководителя. Оба назначенные на один день собрания были санкционированы постановлениями различных местных судов. В результате противостояния с участием подразделений вооруженной охраны регионального суда, собрание акционеров, созванное ранее действовавшим руководством «Иркутскэнерго», так и не состоялось¹¹¹. Алюминщики одержали победу. Они поставили своего руководителя, В. В. Колмогорова, бывшего руководителя принадлежавшей «Русалу» Красноярской ГЭС, и назначили своих людей на большинство позиций в совете директоров¹¹². Когда я проводила полевое ис-

¹¹⁰ По наблюдениям эксперта по данному региону, Говорин решил выступить на стороне алюминщиков, поскольку его переизбрание зависело от их поддержки: «...на предстоящих летних выборах алюминщики могут оказать неоценимую поддержку, если он поддержит их» [Уколова 2002: 148].

¹¹¹ Благодаря сохраняющейся неопределенности в отношении доли государства в «Иркутскэнерго» миноритарные держатели акций «Русал» и «СУАЛ» (алюминщики) смогли бросить вызов действующему совету директоров. Два разных собрания совета директоров были назначены на 28 апреля 2001 года. Первое, созванное действовавшим руководством «Иркутскэнерго», должно было состояться в 10 часов, а второе, запрошенное алюминщиками, миноритарными владельцами, — в 15 часов [Уколова 2002: 149].

¹¹² О победе «Русала» свидетельствовал тот факт, что собрание совета директоров, которое состоялось в июле 2001 года, прошло уже не в Иркутске, а в Москве, вдали от происходящего в регионе [Уколова 2002: 150].

следование в Иркутске в 2007 году, иркутяне называли «Иркутск-энерго» карманной компанией Дерипаски¹¹³, поскольку «Русал», вероятно, контролировал до половины, если не более, капитала «Иркутскэнерго», а также состава совета директоров¹¹⁴.

Исход борьбы за собственность на «Иркутскэнерго» репрезентативен для других сибирских «АО-энерго», которые шли по тому же пути. К 2008 году «Русал» контролировал порядка 42 процентов генерирующей мощности Сибири, а также контрольный, или по меньшей мере значительный пакет акций во всех региональных ГЭС (табл. 4.3). Правительственная «ГидроОГК» контролировала остальные доли в ГЭС, и бытовало мнение, что Дерипаска, который назначил своих людей в совет директоров компании, может легко повлиять на принимаемые решения¹¹⁵.

Сибирские ГЭС являются самыми ценными активами региона. Таким образом, хотя совокупная доля энергетических конгломератов, ставших новыми собственниками (СУЭК, Е.ОН и «Газпром») отнюдь не мала, именно «Русал» захватил самые ценные электростанции, в том числе «Иркутскэнерго» и Красноярскую

¹¹³ Интервью № 53 с сотрудником электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.11.19).

¹¹⁴ Нет достоверных сведений о действительной доле «Русала» в «Иркутскэнерго», поскольку компании-посредники могут хранить акции от имени «Русала». Согласно данным М. Уколовой, еще в 1999 году доля «Русала» составляла около 40 процентов [Уколова 2002]. Согласно одному из моих экспертов, доля «Русала» на сегодняшний момент составляет почти 60 процентов, интервью № 48 с ученым (Иркутск, 2007.11.13).

¹¹⁵ После того как в августе 2009 года на Саяно-Шушинской ГЭС произошла масштабная авария, газета «Коммерсантъ» сообщила, что сибирские активы компании перешли под контроль лица, близкого к Дерипаске: «Все ее сибирские станции, в том числе проект восстановления Саяно-Шушинской ГЭС, будет теперь контролировать выходец из структур Олега Дерипаски». «Русгидро» сливает команду // Коммерсантъ. 2009. 27 окт. Еще одним эпизодом в этой борьбе за электроэнергетические активы является замена руководителя «ГидроОГК» в ноябре 2009 года. По некоторым данным, новый руководитель компании Е. В. Дод входит в окружение И. И. Сечина, одного из влиятельных лиц Кремля и члена совета директоров «Интер РАО», см.: Vor Strom-Fusion in Russland; Neuer Chef für Russhydro // Neue Zürcher Zeitung. November 24, 2009, 29.

Таблица 4.3. Новые собственники в топливно-энергетическом комплексе Сибири, 2008 г.

Компания	Установленная генерирующая мощность, %	Тип нового собственника
«Русал»	41,5	Промышленный конгломерат (российский/частный)
«ГидроОГК»	20,1	Гидроэнергетические активы российского правительства
СУЭК	19,5	Энергетический конгломерат (российский/частный)
«Новосибирск-энерго»	5,5	Электроэнергетическая компания (российская/частная)
«Норильский никель»	4,8	Промышленный конгломерат (российский/частный)
E.ON	3,3	Электроэнергетическая компания (иностранная)
«Газпром»	2,7	Энергетический конгломерат (российский/государственный)
Прочие: «Мечел», «Евраз»	2,5	Промышленные конгломераты (российские/частные)

Источники: опубликованная в прессе консолидированная отчетность об изменениях в структуре собственности за 2007 и 2008 годы. Для получения подробной информации см. Приложение 3.

ГЭС с установленной мощностью порядка 13 тыс. и 6 тыс. мВт·ч соответственно¹¹⁶. Электростанции Красноярска были не менее привлекательным активом в глазах магнатов алюминиевой промышленности. В то время как «Красноярскэнерго» принадлежал РАО ЕЭС, Красноярская ГЭС, самый ценный актив регионального «АО-энерго», с середины 1990-х годов принадлежала

¹¹⁶ См. веб-сайт «Русала». URL: <http://rusal.ru/history.aspx> (в настоящий момент ресурс недоступен).

«Русалу». Вторая по размеру ГЭС Красноярска, Богучанская ГЭС также находится под «совместной опекой» «Русала» и правительства¹¹⁷. Таким образом, очевидно, что промышленные конгломераты установили контроль над значительной частью сибирских электростанций, в том числе представлявших наибольшую ценность гидроэлектростанций. Весьма похожий сценарий разворачивался в сибирских регионах, где имелась электростанция: региональные администрации в течение ряда лет пытались удержать контроль над самыми ценными электроэнергетическими активами, но вынуждены были уступить свою долю алюминщикам или правительству. В таких сибирских регионах, как Читинский район, где не было построено гидроэлектростанции, наблюдался совсем иной сценарий перехода собственности. Регионы, зависящие от угольных электростанций, были менее интересны «Русалу». Электростанции в этих регионах были приобретены угольными компаниями (СУЭК и МДМ).

Новые собственники «Дальэнерго»

На Дальнем Востоке не наблюдалось борьбы за контроль между частными интересами, и «Дальэнерго» не стало целью экспансионистской стратегии ни одного из олигархов. В дальневосточных электроэнергетических предприятиях контрольный пакет акций находился в руках российского правительства. Однако это был не единственный возможный сценарий. С. В. Кириенко, один из младореформаторов во время правления Ельцина (был назначен министром топлива и энергетики Российской Федерации несколькими месяцами позже), летом 1997 года посетил Дальний Восток и заключил, что в основе урегулирования энергетического кризиса должны быть «рыночные силы», а нерентабельные

¹¹⁷ Строительство началось еще при Брежнев, но было заморожено на фоне экономического кризиса конца 1980-х — 1990-х годов. РАО ЕЭС было заинтересовано в том, чтобы «Русал» способствовал завершению строительства, взяв на себя часть огромных издержек, см. гл. 2.

электростанции следует закрыть¹¹⁸. Чубайс тоже изначально хотел продать мажоритарную долю государства в «Дальэнерго» и передать компанию, как и любое другое «АО-энерго», в частные руки¹¹⁹. В целом, однако, «федеральное правительство не хотело отдавать контроль над дальневосточными генерирующими предприятиями частным владельцам»¹²⁰. И тогда «решили против конкуренции»¹²¹, в результате чего государство осталось мажоритарным владельцем электроэнергетических компаний.

Хотя Чубайс проиграл противникам приватизации ТЭК на Дальнем Востоке, он не хотел, чтобы эти «АО-энерго» оставались региональными монополиями под контролем местных администраций. «АО-энерго» Приморского и соседнего Хабаровского края были выведены из сферы политического противостояния с помощью серии корпоративных реформ. В первую очередь они подверглись разукрупнению, в процессе которого из них были выделены предприятия, относящиеся к разным сегментам электроэнергетики. Эти предприятия затем были объединены в над-региональные генерирующие, электросетевые и розничные компании, а затем объединены в холдинг ДВЭУК, «Дальневосточная энергетическая управляющая компания», в 2001 году¹²². Позднее произошло слияние ДВЭУК с другими дальневосточными «АО-энерго», и так было образовано АО «РАО ЭС Востока»

¹¹⁸ Интервью Белоусовой с Кириенко. См.: Утро России. 1997. 10 июня.

¹¹⁹ Интервью № 43 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Хабаровск, 2007.10.10).

¹²⁰ Интервью № 41 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.10.05).

¹²¹ Интервью № 43 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Хабаровск, 2007.10.10).

¹²² ДВЭУК («Дальневосточная энергетическая управляющая компания») при создании объединила активы «Дальэнерго» и «ЛуТЭК», а в 2003 году также получила активы ОАО «Камчатскэнерго» и ОАО «Сахалинэнерго». ДВЭУК была холдинговой компанией, которая полностью контролировала новые дальневосточные компании — генерирующую, сетевую и сбытовую. Назывались они, соответственно, ОАО «ДГК» (генерирующая), ОАО «ДРСК» (распределительно-сетевая) и ОАО «ДЭК» (сбытовая).

(АО «РАО Энергетические системы Востока»). И ДВЭУК, и «РАО ЭС Востока» контролируются правительством, которое является мажоритарным владельцем. Даже в 2005 году чаяния губернаторов на более значимую роль в отрасли еще были предметом обсуждения: губернаторы попытались поставить своих людей в совет директоров новых электроэнергетических компаний¹²³. Эта идея была в конечном итоге отвергнута, и к 2007 году, когда я посетила данный регион, губернаторы, по мнению многих, не участвовали в управлении электроэнергетической отраслью¹²⁴.

Хотя предприятия дальневосточной энергетики не были так же привлекательны, как электростанции Сибири или как некоторые заветные активы Европейской части России, мы не можем сказать, что собственность государства была просто вариантом «по умолчанию» вследствие невозможности привлечь частных инвесторов. Крупнейшая российская угольная компания СУЭК постепенно увеличила свою долю с ДВЭУК. Точно так же, как и «Газпром», угольная компания стремилась к приобретению активов в перерабатывающей отрасли. Однако вряд ли можно сказать, что доля СУЭК в ДВЭУК — это залог большого богатства: хотя угольные запасы Приморского края важны для местной экономики, они незначительны по сравнению с резервами СУЭК в Сибири. Скорее всего, шахты региона были введены в сферу ответственности СУЭК в рамках пакта развития, наподобие соглашений правительства с «Русалом» и «Газпромом», о которых речь идет во второй главе. Напоследок следует добавить, что сценарий приватизации в Приморском крае типичен для прочих «АО-энерго» Дальневосточного региона: в результате привати-

¹²³ Эксперт по региону отмечает, что сохранение влияния губернаторов было еще одним отличием Дальнего Востока от остальных субъектов Федерации. «Еще одно отличие дальневосточного варианта энергореформы — участие в них местных властей. Предполагается, что в совет директоров Дальневосточной энергетической компании войдут некоторые губернаторы краев и областей Дальнего Востока». См.: Клименко О. Дальневосточный капитал. С. 10.

¹²⁴ Интервью № 34 с ученым / сотрудником электроэнергетической компании (Владивосток, 2007.09.23).

зации других региональных «АО-энерго» в этом субъекте Федерации появился очень похожий тип собственника. Все дальневосточные «АО-энерго» подверглись разукрупнению, и выделенные из них генерирующие и сбытовые компании попали под контроль «РАО ЭС Востока», которое стало известно как Дальневосточное ЕЭС, или «мини-ЕЭС», поскольку оно контролировалось федеральным правительством¹²⁵. Единственное исключение, дальневосточная Бурейская ГЭС, была в собственности «ГидроОГК», которая сама принадлежит федеральному правительству как мажоритарному владельцу¹²⁶.

Еще один класс игроков и новых владельцев: иностранные собственники и инвесторы Интер РАО

Иностранные инвесторы

Примерно до 2006 года иностранные инвесторы были заинтересованы в покупке российских электроэнергетических активов по одной простой причине: акции продавались по заниженным ценам, если рассчитывать стоимость актива исходя из его мощности, выраженной в кВт·ч¹²⁷. Хотя РАО ЕЭС и некоторые наи-

¹²⁵ Выражения «мини-ЕЭС» или «мини-РАО» были использованы в интервью № 43 и 44 с экономистами / экспертами в области электроэнергетики (Хабаровск, 2007.10.10). Между дальневосточными регионами существуют тонкие различия: Хабаровский и Приморский край, два крупнейших региона, оспаривали право стать местом размещения новой головной компании РАО «ЭС Востока» и обеспечить налоговые поступления в казну. Считается, что, поскольку головной офис находится в Хабаровске, куда также поступают доходы от налогов холдинга, Хабаровск предложил более выгодные, чем Приморский край, условия. Интервью № 34 с ученым / сотрудником электроэнергетической компании (Владивосток, 2007.09.23).

¹²⁶ Согласно распоряжению правительства от 2003 года, доля федерального правительства в «ГидроОГК» должна составлять 75 процентов. См., напр., [Хлебников 2005].

¹²⁷ Формула «стоимость актива/кВт·ч» применяется трейдерами для приблизительного сравнения активов. Даже хотя в свете политического риска и необходимости капитальных инвестиций их стоимость не могла быть

более рентабельные «АО-энерго» с 1996 года продавали акции иностранным инвесторам, прибыль от данных инвестиций была бы возможна, только если бы Чубайсу удалось деполитизировать электроэнергетическую отрасль и обеспечить либерализацию тарифов. Либеральные реформаторы всегда считали иностранные стратегические инвестиции важнейшим поводом для либерализации. Чубайс подчеркивал важность привлечения иностранцев — в первую очередь в качестве гаранта инвестиций и передачи технологий, а также в интересах продвижения своей программы реформ¹²⁸. «Это — знак качества энергетического сектора России, в который хотят инвестировать мировые лидеры», — утверждал он¹²⁹. Несмотря на некоторый успех Чубайса — иностранные инвесторы время от времени играли важную роль, все же иностранцы никогда не являлись главными участниками борьбы за собственность на электроэнергетические активы.

Как правило, выделяют два типа инвесторов: портфельные и стратегические. Хотя разницу между ними со временем стало трудно проследить, существенное различие заключалась в том, что первые были нацелены на получение краткосрочного дохода от прироста капитала, в то время как вторые были заинтересованы в получении доли рынка и в долгосрочном участии в российской электроэнергетической отрасли¹³⁰. Портфельные инве-

высокой, создавалось впечатление, что в течение ряда лет, пока шло обсуждение реформ, российские электроэнергетические активы были неоправданно дешевыми. Однако многие аналитики признают оптимальность моделей, основанных на подобной стоимостной оценке (см. также гл. 6). Я узнала о разных моделях стоимостной оценки электроэнергетических предприятий и о потребности аналитиков в новых моделях на конференции «Вторая ежегодная конференция — работа электроэнергетических компаний в рыночных условиях», Москва, 13 декабря, 2006 года.

¹²⁸ Интервью № 8 с экономистом в финансовой организации (Москва, 2006.10.06).

¹²⁹ Такое заявление Чубайс сделал на конференции «Энергетика: тормоз или локомотив развития экономики?» Москва, 13 февраля 2007 года.

¹³⁰ Интервью № 5 с экспертом в сфере электроэнергетики в международной финансовой организации (Лондон, 2006.09.20). Шел 2006 год, и в тот момент он сомневался, что стратегические инвесторы проявят большой интерес к отрасли.

сторы играли важную роль в первые годы председательства Чубайса. Возглавив РАО ЕЭС в 1998 году, Чубайс умело воспользовался тем, что иностранцы контролировали миноритарный пакет, и это позволило ему сохранить должность. В качестве председателя правления он первым делом добился изменений в акционерном соглашении, увеличив кворум, необходимый для смены руководителя, до 75 процентов. В тот момент иностранный капитал уже контролировал почти 30 процентов акций¹³¹. Благодаря принятой Чубайсом мере судьба председателя правления оказывалась в руках иностранных инвесторов, что делало его неуязвимым на российской политической арене¹³². Оказалось, что это был важнейший стратегический ход: за 6 лет, пока Чубайс возглавлял управление РАО ЕЭС, Государственная Дума многократно выступала с инициативами по его устранению с должности руководителя холдинга¹³³.

В те или иные периоды времени иностранные инвесторы играли важную роль в российской энергетике. В 2001 году ЕБРР, региональный банк развития, впервые инвестировал в РАО ЕЭС и в качестве условия предоставления кредита учредил комитет по реструктуризации холдинга¹³⁴. Данный комитет стал важнейшим форумом для обсуждения вопросов, связанных с реформой РАО

¹³¹ Согласно Федеральному закону от 1998 года в собственности иностранцев могло находиться до 25 процентов акций РАО «ЕЭС России». Однако западные инвесторы обходили этот закон, используя в качестве посредников местные компании [Petrosyan 2004: 9].

¹³² В то же время Чубайс был популярен в Соединенных Штатах: согласно одному источнику, он немало заплатил за услуги лоббистов, чтобы повысить собственную популярность среди американских разработчиков политики. Чубайс платит американским лоббистам по 700 тыс. долларов в год // Газета. 2005. 1 апр.

¹³³ Согласно одному источнику, с 1998 по 2004 год в Государственной Думе РФ было рассмотрено более 60 инициатив, направленных против Чубайса [Petrosyan 2004: 11].

¹³⁴ ЕБРР — Европейский банк реконструкции и развития. См. пресс-релиз ЕБРР «Powering change in Russia's electricity sector», 8 сентября 2006 года. URL: <http://www.ebrd.net/new/stories/2006/20060908.htm> (в настоящий момент ресурс недоступен).

ЕЭС¹³⁵. Иностранные стратегические инвесторы стали новыми собственниками небольшого числа электростанций, привлекательных для капиталовложений. Немецкая компания E.ON получила весомую долю в энергетической компании ОГК-4, а итальянская компания Enel — в ОГК-5¹³⁶. Иностранные компании, которые были нацелены на приобретение наиболее высокодоходных активов российской электроэнергетики, часто вступали в конфликт с «Газпромом», как в примере с компанией «Фортум», описанном ранее в этой главе. Хотя трудно выявить единую логику в этих сделках, иностранные собственники, возможно, получили долю в собственности на основе неформальных соглашений *quid pro quo* в рамках политически мотивированных обменов активами. Зарубежным компаниям разрешили приобретать акции в важных (хотя и не стратегических) активах в обмен на предоставление доступа отдельным российским компаниям к иностранным активам и совместным предприятиям. Европейский Союз не хотел, чтобы российские компании участвовали в европейском энергосбыте, поскольку европейские компании не имели доступа к российским энергетическим активам¹³⁷. В течение ряда лет «Газпром» пытался приобрести акции немецких и итальянских газораспределительных компаний с тем, чтобы напрямую получать прибыль от сбыта газа в Западной Европе. Никаких формальных соглашений на взаимной основе не было достигнуто, а договоренности в сфере электроэнергетики между «Газпромом» и немецкими и итальянскими энергетическими компаниями, по-видимому, были достигнуты в рамках других, более широких энергетических партнерств. «Газпром» и E.ON осуществляли сотрудничество в качестве участников совместных предприятий, таких как газопровод «Северный поток», который располагается

¹³⁵ Интервью № 11 с экспертом в сфере электроэнергетики / сотрудником финансовой организации (Москва, 2006.10.18).

¹³⁶ В 2008 году в оба пакета входило порядка 40 процентов акций, но обе компании заявляют о намерении увеличить пакет до 50 и более процентов, согласно «The Economist», от 22 ноября 2007 года.

¹³⁷ См., напр., [Goldman 2008].

на дне Балтийского моря и связывает Россию с Западной Европой¹³⁸. Как и в случае с внутренними сделками, сотрудничество между иностранными энергетическими компаниями, «Газпромом» и российским правительством развивалось на основе соглашений по развитию, мотивированных долгосрочными целями, а никак не эгоистичной погоней вовлеченных сторон за рентой.

«Интер РАО ЕЭС»

В контексте взаимодействия России с иностранными электроэнергетическими компаниями, наряду с иностранными собственниками, особого упоминания заслуживает компания «Интер РАО ЕЭС». «Интер РАО ЕЭС» — это государственная холдинговая компания, которая изначально создавалась в качестве дочернего общества РАО ЕЭС и занималась приобретением активов за рубежом, в основном в странах СНГ. Затем «Интер РАО ЕЭС» начало приобретать российские электростанции, которые не нашли частного инвестора в процессе реформ 2004–2008 годов. Далее я вкратце изложу историю «Интер РАО», поскольку она демонстрирует то, как реформы электроэнергетики привели к созданию новых политических акторов за пределами России.

В то время как вследствие упразднения «АО-энерго» роль РАО ЕЭС на российском рынке электроэнергии и в политической борьбе за передел собственности в отрасли снизилась, «Интер РАО» включилось в эту борьбу в ряде стран, таких как Молдова, Грузия, Армения, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан, и приобрело там лучшие электростанции и электросетевые компании¹³⁹.

¹³⁸ «Северный поток» и Южно-русское нефтегазоконденсатное месторождение — это лишь некоторые крупнейшие и широко известные проекты помимо целого ряда свопов активами и совместных предприятий Е.ОН и «Газпрома».

¹³⁹ Речь идет о следующих предприятиях: тепловая электростанция Молдавская ГРЭС, Молдова; распределительно-сетевая компания АО «Теласи», электростанции Мтквари, Храмы ГЭС-1, Храмы ГЭС-2, Грузия; Мецаморская атомная электростанция и ЗАО «Электрические сети Армении», Армения; тепловая электростанция Экибастузская ГРЭС-2, Казахстан; Сангтудинская ГЭС-1, Таджикистан; а также «Камбаратинская ГЭС-1», Кыргызстан.

К 2008 году «Интер РАО» было крупнейшим собственником приватизированных электроэнергетических активов в странах СНГ: компании принадлежали некоторые из наиболее ценных активов бывших советских республик. В Грузии и Армении компания заняла исключительно важное место вследствие приобретения крупных пакетов акций в генерирующем и электросетевом сегментах электроэнергетики. Активы были изначально приобретены благодаря сделкам «долг в обмен на акции» между правительствами России и стран СНГ. Дальнейшие инвестиции финансировались средствами стабилизационного фонда Российской Федерации, который располагал ликвидностью, поскольку в тот период сохранялась высокая цена на нефть [Sabonis-Helf 2007]. Как и многие российские государственные компании, в том числе «Газпром», «Интер РАО» контролировалось правительством России.

В интересующем нас контексте заслуживает особого внимания ситуация с Арменией. В советский период энергетические системы Грузии, Армении и Азербайджана проецировались как части единого целого и не были ориентированы на обслуживание потребностей советских республик. Когда после распада Советского Союза вспыхнули вооруженные конфликты между бывшими республиками, сотрудничество в электроэнергетической отрасли прекратилось, и возникла необходимость в автономном функционировании каждой энергосистемы. В результате Армения имела в распоряжении избыточные генерирующие мощности при малом количестве собственных энергетических ресурсов, а Грузия столкнулась с хроническим дефицитом энергоснабжения [Ibid.: 435]. На протяжении 1990-х годов во всех трех странах наблюдались серьезные технические проблемы и длительные перерывы в подаче электроэнергии. Электроэнергетические компании Армении, как и большинства постсоветских стран, не могли получать платежи за свои услуги и находились под бременем задолженности [Sargsyan et al. 2006]. «Интер РАО» приобрело значительные активы в ТЭК Армении, первоначально посредством сделок «долг в обмен на акции». За период в несколько лет «Интер РАО» увеличило свою долю в большинстве крупных ак-

тивов. Например, «Интер РАО» приобрело акции у американской компании, которая отказалась от инвестиций в Армению по причине трудностей, связанных со сбором платы за электроэнергию и реструктуризацией отрасли. К 2008 году «Интер РАО» контролировало порядка 50 процентов установленной мощности Армении и управляло крупнейшей электростанцией страны — Мецаморской атомной электростанцией¹⁴⁰. Компания также приобрела 100 процентов акций ЗАО «Электрические сети Армении». Имеется ряд причин, по которым правительство Армении приветствовало приобретение «Интер РАО» данных активов. Правительство накопило значительный долг, приобретая топливо для электростанции, поскольку большая часть установленной мощности работает за счет российских поставок атомной энергии и ядерного топлива. После приобретения этих активов в собственность «Интер РАО» списало долги, обеспечило техническое обслуживание Мецаморского атомного реактора и поддержало армянское правительство в споре с международным сообществом, требующим закрытия атомной электростанции, которая, по мнению многих международных наблюдателей, не соответствовала нормам безопасности. Кроме того, «Интер РАО» помогло Армении избавиться от избыточной электроэнергии, наладив ее продажу Ирану и Турции (через Грузию, поскольку у Армении нет официальных связей с Турцией) [Sabonis-Helf 2007: 436]. В Армении у «Интер РАО» было в собственности больше активов, чем в любой другой стране. Однако и в политической конкуренции за электроэнергетические активы других стран СНГ «Интер РАО» также играло немаловажную роль¹⁴¹.

¹⁴⁰ Согласно одному источнику, «Интер РАО» контролирует более 85 процентов генерирующей мощности в Армении, однако эти данные, видимо, учитывают контракт на управление Мецаморской АЭС. См.: Дальневосточный капитал. 2004. Июль. № 6/58. С. 11.

¹⁴¹ Например, волнения 2010 года в Кыргызстане, которые привели к отставкам в правительстве, были спровоцированы повышением стоимости жизни, в частности, ростом тарифов на электроэнергию после либерализации отрасли, см. [Reeves 2010]. Несмотря на то что в этом вопросе пока мало достоверных данных, в целом демократический парламент Кыргызстана,

Еще раз о новых собственниках и о меняющемся балансе сил

Таким образом, новыми собственниками активов в электроэнергетике становились субъекты разных отраслей. Покупая электроэнергетические компании, новые собственники добавляли ключевое звено в принадлежавшие им интегрированные производственные цепочки, которые играли значимую роль в региональном экономическом развитии. Борьба за собственность и результаты этой борьбы были тесно связаны с более широкой политической динамикой в России, выражающейся, в частности, в отношениях между центром и регионами, а также между правительством и новыми олигархическими конгломератами. Механизмов, с помощью которых претенденты на собственность могли ее получить, было несколько. Самым распространенным способом перераспределения активов была продажа акций, однако сделки «долг в обмен на акции», корпоративная реструктуризация, враждебные поглощения, а иногда постановления суда также играли свою роль.

Как мы видели, в результате ряда этапов приватизации было преобразовано политическое пространство, в котором заключались ключевые для новых энергорынков сделки между государством и олигархами. Новые рыночные институты — в данном контексте новые структуры собственности — обуславливали

по-видимому, выступил против повышения тарифов для домохозяйств, чего требовала либерализация, но у законодателей не имелось особых возможностей повлиять на программу реформ, согласованную президентом Кыргызстана и «Интер РАО». В отличие от Кыргызстана Казахстан — богатая ресурсами страна, что, вероятно, давало ей больше свободы в переговорах о степени участия «Интер РАО» в энергетической политике. Например, правительству Казахстана удалось сохранить в государственной собственности важную ЛЭП, контроль над которой стремилось получить «Интер РАО». Участие России и «Интер РАО» во внутренней политике стран СНГ представляет интерес. Мне не известно об исследованиях, содержащих системный анализ роли РАО ЕЭС в электроэнергетике стран СНГ, кроме исследования Сабонис-Хелф, в котором внутренние процессы стран СНГ получили лишь поверхностное рассмотрение.

переход политического влияния, расширяя возможности одной группы игроков за счет другой. Губернаторы утратили положение, региональные собственники потеряли активы во всех отраслях, а ведущими игроками стали крупные конгломераты. Второй важнейший момент заключается в том, что сценарии и результаты приватизации обобщаются в три большие группы по территориальному признаку, и на каждой из таких надрегиональных территорий электроэнергетические активы стали частью новых вертикально интегрированных производственных цепочек: в Европейской части России главным собственником стал полугосударственный энергетический конгломерат, в Сибири — промышленный конгломерат, а на Дальнем Востоке правительство осталось мажоритарным собственником электроэнергетических активов.

Мое исследование подробно изучает реформы как фактор появления новых собственников и отвечает на вопрос, кто были эти собственники, тем самым делая вклад в экономическую политологию приватизации. Это обширная и разнообразная область исследований, которая рассматривает приватизацию в качестве составляющей более широкой программы либерализации. Ситуационное исследование российской электроэнергетической отрасли предполагает, что новые собственники — это не столько законопослушные частные компании или, наоборот, олигархи в погоне за рентой, сколько экономические и политические субъекты, чьи интересы зависят от региональной и международной экономики, в условиях которой эти субъекты функционируют. Как мы увидим в следующей главе, разные позиции сторон в споре вокруг либерализации и регулирования тарифов зависели от типа производственной цепочки, контролируемой новыми собственниками¹⁴². Производственная цепочка представляет

¹⁴² Во многих исследованиях, посвященных постсоветскому переходу, олигархи сами по себе и контролируемые ими экономические империи рассматриваются с одних и тех же позиций. Мне не известно об исследованиях, в которых была бы изучена зависимость политического влияния конгломератов от их интересов, продиктованных характером бизнеса и включенностью в производственную цепочку того или иного типа.

собой сеть, объединяющую производителей и потребителей во всех звеньях производственного процесса от сырья до готовой продукции и собственно потребления¹⁴³. В российской электроэнергетике подобные цепочки существовали в энергетической и энергоемкой металлургической отраслях. Российские электроэнергетические компании производили электроэнергию для внутреннего потребления, но продукция в конечном звене обеих цепочек — газ и алюминий — сбывались потребителям во всем мире. В то время как новые российские олигархи действительно были первыми «победителями» в борьбе за собственность и влияли на исход реформы, определять их как охотящихся за рентой коррупционеров нецелесообразно, если мы хотим понять, как их интересы и способность оказывать влияние зависели от временных и территориальных факторов, и почему одни олигархи выиграли, а другие проиграли. Рассмотрение новых собственников в контексте производственных цепочек и особенностей региональной экономики позволяет выявить совокупность отношений, которые сформировались в отрасли по мере ее вхождения в региональный и глобальный рынки, а также позволяет нам понять роль добывающих и перерабатывающих компаний, имеющих связи с отраслью. Такой подход позволяет проанализировать, как эти компании оказывали исключительное влияние на рассматриваемую электроэнергетическую отрасль: в частности, ответить на вопрос, почему были учтены требования отдельных конгломератов и как конгломераты стремились повлиять на реформы и регулирование отрасли.

¹⁴³ Исследования производственных цепочек зародились в рамках экономической социологии и, как правило, подчеркивают важность режимов регулирования для развития и организации этих структур. Ч. Сейбл и другие ученые рассматривают режимы регулирования и производственные цепочки в контексте промышленных округов и региональных экономических кластеров, см., напр., [Sabel 1994]. Однако общей целью этих исследований является не столько оспорить представления о происхождении и развитии различных режимов регулирования, сколько объяснить неоднородные экономические результаты. Я пользуюсь понятием «ведущей фирмы», заимствованным из литературы по производственным цепочкам [Gereffi 2001].

В целом в исследованиях приватизации «новые собственники» рассматриваются относительно прямолинейно. Принято считать, что все, что им нужно, — снизить издержки по оплате труда и повысить рентабельность в прошлом государственных предприятий¹⁴⁴. Однако в постсоветский период у собственников сохранились неоднозначные отношения с государством. В этом контексте элементарное разграничение государственных и частных компаний представляет собой трудную задачу. Например, во время приватизации в электроэнергетике «приватизированные» активы зачастую оказывались в руках государственных компаний. Исследователи приватизации в российской электроэнергетике считают, что реформы в отрасли вряд ли можно считать успешными, судя по тому, как в ней увеличивается доля «Газпрома». Несомненно, многие новые собственники действительно не были «частными», но от этого передача собственности не становится менее значимым фактом. Попытки уместить новых собственников в прокрустово ложе дихотомии «государственный — частный» совершенно неуместны в постсоветском контексте, поскольку ни государственные, ни частные компании не имели неизменных отношений с государством. Как мы отмечали в первой главе, обязательства как частных, так и государственных компаний перед государством предусматривались открытыми для пересмотра соглашениями с правительством¹⁴⁵.

В то время как в исследованиях приватизации в постсоветской России уделяется преимущественное внимание сложным функциям новых собственников, мое исследование делает упор на

¹⁴⁴ См., напр., [Boysko et al. 1996]. Среди данных исследований есть достойные внимания исключения. Например, в исследованиях о приватизации в сфере социального обеспечения и о политике в государственно-частных партнерствах отмечается, что приватизация государственного сектора может приводить к разного рода соглашениям, предусматривающим те или иные сценарии совместной и разделенной ответственности государства и частных субъектов. В этом русле выполнено исследование Дж. Р. Гингрич, посвященное социальному государству в Западной Европе [Gingrich 2011].

¹⁴⁵ В социальных науках давно пришли к общему пониманию, что дихотомия государственного — частного непродуктивна [Starr 1988].

прогнозирование готовности новых собственников реструктурировать предприятия, независимо от наличия или отсутствия возможности сократить расходы и повысить рентабельность компании после приватизации [Brown et al. 2013]¹⁴⁶. В ранних исследованиях выделялось два класса новых собственников: инсайдеры — руководители заводов и представители коллективов; и аутсайдеры — инвесторы, не связанные с руководством предприятия. В политическом дискурсе раннего переходного периода инсайдеры предстают как претенденты, чьи притязания на активы основаны на морали и практике: проработав несколько десятилетий на заводе, они заслужили право на долю в нем. Действительно, инсайдеры представляли собой политическую силу, и группа реформаторов при президенте Ельцине вынуждена была идти им на уступки¹⁴⁷. В то же время либеральные реформаторы и их иностранные советники с гораздо меньшим энтузиазмом задумывались о той роли, которую инсайдерам предстояло играть после приватизации. По их мнению, аутсайдерам лучше удалось бы трансформировать новые частные предприятия в конкурентные компании путем оптимизации рабочей силы и преодоления зависимости от государственных субсидий. В течение ряда лет дихотомия «инсайдер — аутсайдер» по большей части утратила свою актуальность. Отчасти — потому что на сцене появились новые игроки, и отчасти — потому что исследования приватизации обратились к рассмотрению новых проблем. Однако вопрос, почему новые частные акторы, не будучи инсайдерами, не установили сугубо формальное взаимодействие с правительством (и, если на то пошло, с другими частными акторами) в рамках четко заданного правового поля, сохраняет свою актуальность. Учитывая подъем олигархов и их способность определять ход реформ, нет сомнений в том, что фраза «победитель получает все» как нельзя лучше характеризует результаты постсоветской приватизации [Hellman 1998].

¹⁴⁶ См. также [Linz, Krueger 1998].

¹⁴⁷ Обзор взглядов по поводу приватизации в пользу инсайдеров и аутсайдеров можно найти в [Хоффман 2008; Nelson 1994].

Хотя бизнес-элита действительно была главным бенефициаром приватизации, в данной главе, в противовес теориям, рассматривающим олигархов с позиций неизменных предпочтений и в отрыве от контекста, я постаралась обосновать целесообразность подхода к новым собственникам и их интересам с учетом взаимосвязанных положений, а именно: что олигархи контролировали производственные сети и что возможность влиять на судьбу отрасли оспаривалась в политической борьбе. Такой качественный анализ частных интересов и корпоративного влияния весьма интересен. Он привлекает внимание к тому факту, что приватизация требует в дальнейшем регулирования деятельности новых частных акторов. Этот момент актуален для современных исследований приватизации. Принято считать, что приватизация в государственном секторе экономики может сделать из неэффективных и коррумпированных госучреждений рентабельные предприятия, снизить издержки и улучшить качество услуг за счет повышения конкуренции между частными акторами¹⁴⁸. Политическим мотивом распродажи активов государственных предприятий всегда была забота о долгосрочном благе потребителей, а общей темой исследований приватизации был вопрос о том, как направить приватизацию в общественно-полезное русло. Первые исследования принимали за аксиому, что приватизация приводит к повышению эффективности, и стремились выявить политические условия, необходимые для реализации реформ¹⁴⁹. В более поздних исследованиях прослеживалось по-

¹⁴⁸ Программа либерализации в электроэнергетической отрасли создает и другие ожидания: более эффективное использование ограниченных энергетических ресурсов и, следовательно, более экологически чистая генерация для растущей экономики. Данный аргумент особенно значим в контексте экономики постсоветских стран, предприятия которых не были энергоэффективными. В этих странах выше интенсивность использования электроэнергии на единицу ВВП, см. [Cornillie, Fankhauser 2004, 2002].

¹⁴⁹ По мере выявления потенциальных победителей и проигравших в результате реформ эти исследования моделировали поведение экономических групп до, во время и после приватизации, см., например, [Стиглиц 2003; Przeworski 1991; Shleifer, Vishny 1998]. Исследователи исходят из общей предпосылки: реформам помешало то, что издержки несли одни, а выгоды

нимание, что новые частные акторы не всегда способны улучшить работу государственного сектора. Современные подходы указывают на свойственный более ранним исследованиям недостаток, который заключается в том, что их авторы не учли важность организационной среды, в которой проводится приватизация, и институтов, необходимых для регулирования переданных в частные руки отраслей¹⁵⁰. Таким образом, современные авторы рассматривают новых собственников как частных акторов, поведение которых нужно регулировать, а затем пытаются ответить на вопрос, почему это не удастся сделать и почему даже по завершении реформы потенциал приватизации не всегда удастся реализовать¹⁵¹. Анализ процесса и результатов приватизации

получали многие — скажем, все потребители электроэнергии, — в то время как небольшая группа, например производители и государственные служащие, утрачивали привилегии, которые им гарантировало государство. Главная мысль этих исследований заключается в следующем. Чтобы приватизация состоялась, большая группа бенефициаров должна преодолеть эгоистичные установки сторон, в ином случае правительство реформаторов должно быть защищено от влияния сил, противящихся приватизации. Выводы этих исследователей сделаны во многом под влиянием опыта латиноамериканских стран, где либерализация в период после импортозамещающей индустриализации прошла либо на фоне параллельной демократизации, либо в условиях авторитарного правления.

¹⁵⁰ Исследователи подчеркивают, что для успеха либерализации и повышения экономической эффективности государству приходится регулировать поведение новых частных акторов в интересах потребителей. Н. Ван де Валле отмечает, что «приватизация вряд ли приведет к значительному повышению экономической эффективности, если при этом не будет проведено других реформ, влияющих на относительные цены в экономике» [Van de Walle 1989]. Анализ эффективности режима регулирования в электроэнергетической отрасли можно найти в работе [Stern, Cubbin 2005].

¹⁵¹ Независимо от того, считают ли исследователи повышение экономической эффективности реальным или воображаемым, они соглашаются, что приватизация приводит к перераспределению издержек, выгод, рисков и прибыли в результате предоставления услуг. Политическое влияние акторов, способных определять характер приватизации, как правило, считается ключевым фактором, позволяющим понять не только динамику подобного перераспределения, но и поведение новых частных собственников, получивших контроль над бывшими государственными предприятиями. Разные прогностические подходы зависят от характера политических акторов —

в российской электроэнергетике, проведенный в настоящей главе, а также данные о регулировании тарифов, представленные в следующей, позволяют увидеть проблемы регулирования в новом свете, если мы откажемся от упрощенных моделей движимого интересами поведения акторов, а вместо этого рассмотрим их запросы по отношению к отрасли.

Итак, в самом общем смысле консолидация собственности в ТЭК в процессе либерализации подразумевает, что, обращаясь к вопросам регулирования отрасли, нам следует обратить внимание на политических акторов, появившихся в процессе приватизации. Подобный анализ станет возможен, только если мы будем рассматривать политическую власть и рыночные механизмы в качестве сопряженных феноменов, оказывающих друг на друга формирующее влияние. Это положение будет развито в следующих двух главах, посвященных либерализации тарифов и режимам технократических элит.

ранние исследования ставили в центр внимания группы интересов и блоки избирателей, более поздние — корпоративные и промышленные лобби, — при этом подразумевалось, что эти акторы каким-либо образом связаны с государством. Программы приватизации прошли по-разному в разных регионах мира. См., напр., [Woodruff 2004; Van de Walle 1989]. Ситуация в России изучена в работе [Florio 2002: 374–415]. Эти исследования подчеркивают, что эффективное регулирование приватизированных компаний зависит от административных ресурсов государства и от его способности избежать захвата со стороны могущественных лобби [Van de Walle 1989: 602; Chaudhry 1993]. Ситуация возврата к регулированию после либерализации в промышленно развитых странах рассматривается в работе [Vogel 1996]. Регулирование инфраструктурных предприятий после либерализации может оказаться особенно трудной задачей, см. заключение.

Глава 5

Либерализация и цена на электроэнергию

Тарифы — самая спорная часть реформ¹.

Губернатор Кемеровской области Аман Тулеев... подтвердил свое нежелание выполнить постановление правительства об увеличении тарифов на электроэнергию.

*Пресс-служба администрации
Кемеровской области, 2000 г.*

Мы должны стремиться сделать жизнь одинаково хорошей во всех российских регионах. Мы не достигнем этой цели без единого правового и экономического пространства в России².

Владимир Путин, 2000 г.

Введение: правила, которые регулируют цены

В электроэнергетической отрасли никакие постановления не вызывали больше споров, чем те, которые касались тарифов и субсидий — цены на электроэнергию. По определению одного эксперта, с которым я встречалась в Москве, «тарифы — самая спорная часть реформ»³. Цена, по которой осуществлялась по-

¹ Интервью № 1 с экспертом в сфере электроэнергетики в международной финансовой организации (Москва, 2006.07.21).

² В своей речи в Казани в марте 2000 года исполняющий обязанности президента Путин также говорил о необходимости улучшения отношений между центром и регионами. Интерфакс. 2000. 22 марта; Putin calls for new, improved federalism // RFE/RL Newslines, March 23, 2000.

³ Интервью № 1 с экспертом в сфере электроэнергетики в международной финансовой организации (Москва, 2006.07.21).

купка и сбыт электроэнергии, а также механизмы цено- и тарифообразования порождали ожесточенные политические конфликты — они имели непосредственное влияние на стоимость жизни и издержки производства⁴. По словам журналиста из Красноярска, «тарифы на электроэнергию играют очень большую роль в экономической жизни нашего края»⁵. Государство, как многие ожидали, будет играть определенную роль в установлении цен на энергоносители. Действительно, «обеспечение социальной защиты граждан Российской Федерации от необоснованного повышения цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию» воспринималось многими как основная обязанность правительства [Хлебников 2005: 180]⁶. Поэтому вопрос тарифов и субсидий на электроэнергию решался в связи с более широкой проблематикой перераспределения энергетических богатств. Субсидирование промышленных потребителей и домохозяйств посредством предоставления дешевой электроэнергии, что в российском дискурсе называется «удешевлением энергетических ресурсов»⁷, в действительности было главным призом в постсоветской политической борьбе за энергетические активы [Litwack, Thompson 2002]⁸. Россия пользовалась своими

⁴ Многие эксперты также подчеркивали, что субсидирование электроэнергетики привело к «демонетизации» российской экономики в 1990-х годах, при этом денежные суррогаты особенно прижились в электроэнергетической отрасли [Litwack, Thompson 2002]. См. обсуждение этой темы, представленное далее в этой же главе.

⁵ Интервью с финансовым руководителем АО «Красноярскэнерго» В. А. Буланкиным. См.: Тариф — экономике опора // Красноярский рабочий. 1999. 15 янв.

⁶ Эта тема также затронута в интервью № 24 с регулятором в Министерстве экономического развития Российской Федерации (Москва, 2007.02.14). Эксперт заметил, что решения ФЭК всегда принимаются с оглядкой на инфляционное воздействие повышения тарифов.

⁷ См., напр., [Гурвич 1997].

⁸ Авторы доклада ОЭСР следующим образом оценивают объемы энергетических субсидий: согласно самым осторожным оценкам, они составляли 5 процентов ВВП и 30 процентов ВВП, если цены на энергоресурсы сравнить с ценами на международных рынках. См. также обсуждение этого вопроса в гл. 3.

возможностями определять цену на газ при попытке повлиять на политические события на Украине, например. Она повышала цены на энергоносители после оранжевой революции 2004 года, а затем снова в 2014 году после отставки В. Ф. Януковича. Множество подобных конфликтов вокруг цен на энергоносители возникало и во внутренней политике России, но о них мы найдем мало информации в зарубежных средствах массовой информации. В целом трудно переоценить важность роли государства как арбитра, который решает, кто будет получать субсидии.

Как и в ситуации с собственностью, процесс либерализации цен повлек за собой необходимость принятия важнейших решений, касающихся преобразований в отрасли. Основной составляющей экономической архитектуры отрасли была «цена на энергию» — сколько компании ТЭК могут взимать с потребителей, должны ли тарифы быть регулируемыми или свободными, кто может рассчитывать на получение субсидий. От ответа на эти вопросы зависела возможность «АО-энерго» функционировать, осуществлять инвестиции и получить прибыль. Но не менее важны были политические ставки. Контроль над ценами на энергоресурсы позволял властям использовать их как инструмент субсидирования отдельных групп потребителей, что было выгодно с точки зрения реализации конкретных стратегий развития и достижения социальных целей. Уменьшение контроля над ценами означало прекращение субсидий и особых прав, поскольку местные цены на электроэнергию были бы соотнесены с ценами на глобальных энергетических рынках. Для либералов важной частью реформы было создание оптового рынка электроэнергии и мощности, а также либерализация цен. Реформаторы были твердо уверены, что «позволить говорить ценам» было жизненно важно: они считали, что подавление ценовых сигналов при социализме привело к краху государства [Ibid.]. Либералы хотели привнести в электроэнергетическую отрасль рыночную дисциплину и привить потребителям «правильное» поведение в условиях рыночной экономики, побуждая их «научиться платить»

и «экономить»⁹. В 1990-е годы международные кредиторы России, в частности МВФ, настоятельно призывали Россию прекратить субсидирование электроэнергетической отрасли¹⁰. Это также было важнейшим требованием на переговорах по вступлению России в ВТО. Напротив, оппоненты реформ РАО ЕЭС, сторонники региональной автономии и сильного государства, а также промышленники предпочитали сохранить контроль над тарифами и использовать субсидии на электроэнергию в качестве политического инструмента. Противники либеральных реформ в регионах с низкими тарифами на электроэнергию, таких как Сибирь, также возражали против уравнивания цен на всей территории России.

Режимы субсидирования — это соглашения между властями разного уровня, регуляторами, поставщиками коммунальных услуг и энергоносителей, а также промышленниками. Эти режимы предусматривали поставки электроэнергии по ценам ниже долгосрочной средней в обмен на помощь в решении политических, экономических и социальных задач¹¹. Мы увидим, что по мере реализации курса реформ в электроэнергетической отрасли как сторонники, так и противники либерализации цен влияли на формирующиеся режимы субсидирования, однако характер этого влияния вряд ли можно объяснить упрощенными моделями, делающими упор на предпочтения отдельных акторов. На-

⁹ Первое из двух высказываний — о том, что люди должны научиться платить за электроэнергию — принадлежит Ю. К. Шафранику, который в то время был министром энергетики. См.: Надо научиться платить // Утро России. 1994. 10 февр. В связи со вторым высказыванием см.: Экономить тепло и свет // Утро России. 1994. 1 янв. Этот аспект может быть интересен в контексте дискуссии, которая была инициирована серией лекций Фуко в Коллеж де Франс и которая разворачивается вокруг субъективации в ракурсе неолиберализма.

¹⁰ Open Media Research Institute/Daily Digest (далее по тексту — OMRI/DD), August 30, 1996.

¹¹ Можно утверждать, что термин «субсидии» вводит в заблуждение, поскольку он подразумевает отклонение от нейтральной рыночной цены. Это спорная предпосылка. Я отталкиваюсь от нее в отсутствие внятной альтернативы.

пример, сторонники вмешательства государства в экономику, которые поддерживали притязания «Газпрома» на собственность, предпочитали *либеральную* ценовую политику и желали *сокращения* объема субсидий в электроэнергетической отрасли. Напротив, новые частные собственники предприятий в Сибири добились *сохранения* субсидий и особых ценовых зон. Предпочтения данных конгломератов в отношении тарифных реформ были разными и зависели от типа производственной цепочки, контролируемой ими, а это, в свою очередь, означало, что субсидии, согласованные региональными и федеральными властями, значительно варьировались между регионами. Настоящая глава посвящена эмпирическому исследованию, в рамках которого была изучена история формирования различных режимов субсидирования в электроэнергетической отрасли, а затем был предпринят сравнительный анализ режимов субсидирования в пределах трех надрегиональных территорий — в Европейской части России, в Сибири и на Дальнем Востоке. В энергетической отрасли существовало множество сценариев субсидирования и распределения субсидий.

Подобная вариативность в режимах субсидирования выражалась в сохранении разного уровня цен для различных потребителей в регионах. Ценовая разница отражает различия в затратах на производство энергии в регионах. Важнейшим для данной главы является аргумент о том, что ценовая разница также отражает сложную политическую динамику в основе рынков и что региональное экономическое развитие играло важную роль в региональной политической конкуренции за электроэнергетические активы. В табл. 5.1 представлены данные о тарифах по регионам в разные периоды времени — до начала реформ (1995) и после важного этапа либерализации цен (2005). Тарифы возросли во всех трех регионах, но в различной степени. Самые низкие тарифы действовали в Иркутске до и после либерализации. Субсидии для населения — разница между промышленными и бытовыми тарифами — сохранялись повсеместно, но были самыми значительными на Дальнем Востоке России.

Таблица 5.1. Бытовые и промышленные тарифы.
Межрегиональная разница в период с 1995 по 2005 г.

Руб./ кВт·ч	«Мосэнерго»/ Европейская часть России		«Иркутскэнерго»/ Сибирь		«Дальэнерго»/ Дальний Восток	
	быто- вые	промыш- ленные	быто- вые	промыш- ленные	быто- вые	промыш- ленные
1995/ 1998*	0,13	0,32*	0,02	0,09*	0,10	0,53*
2000	0,35	0,55	0,10	0,09	0,60	0,70
2005	1,08	1,13	0,32	0,28	0,84	1,50

Примечание: электроэнергия по промышленным тарифам доставлялась потребителям с максимальной мощностью технологического присоединения более 750 кВт. Данные о промышленных тарифах, собранные и представленные РАО ЕЭС, представляют собой средние тарифы для промышленных предприятий: как будет показано далее, действительные тарифы для отдельных предприятий могли существенно отличаться от средней ставки. Бытовые тарифы включают данные по городам. Тарифы в сельской местности были совсем иными, а именно:

«Мосэнерго», 1995: сельск. — 9.

«Иркутскэнерго», 2000: сельск. — 7.

2005: сельск. — 22.

Источник: данные РАО ЕЭС по регулируемым тарифам за электроэнергию российских региональных «АО-энерго», 1995–2005 гг. Данные по промышленным тарифам имеются в наличии лишь начиная с 1998 г.;

* — данные, полученные за 1998 г.

Еще один аргумент, который я обосную в данной главе, заключается в том, что реформа ценообразования оказала существенное влияние на политические аспекты регулирования. В предыдущей главе мы видели, что успех РАО ЕЭС и команды либеральных реформаторов в восстановлении фактического контроля над электроэнергетическими активами регионов был жизненно важен для реализации реформ Чубайса. В данной главе я рассматриваю регулирование цен, субсидий и движение денежных средств

«АО-энерго». В этой главе мы также увидим, что рыночные реформы изменили политический контекст, в котором имело место согласование цен и субсидий. В процессе маркетизации отрасли были сформированы новые административные зоны: регулирование сместилось с уровня субъекта Федерации на новый, надрегиональный уровень (федеральные округа), где действовали новые федеральные институты регулирования. В этой главе мы подробно рассмотрим, как ряд реформ, с помощью которых либералы стремились деполитизировать регулирование и сократить объем субсидий, в конечном итоге привел к централизации регулирования. Но отнюдь не исчезнув из электроэнергетики, игра политических сил переместилась из регионов в центр, где вновь развернулась на новой переговорной площадке, на этот раз вокруг тарифов и субсидий. Либерализация режимов субсидирования и централизация политической власти (иными словами, проект государственного строительства Путина) были взаимно усиливающими процессами, поскольку либеральные реформы ослабили власть губернаторов вследствие передачи полномочий структурам регулирования, которые были созданы и тщательно контролировались федеральными властями.

Цены и субсидии в 1990-е годы

В 1990-е годы различные политические силы стремились установить контроль над электроэнергетикой, в основном чтобы иметь возможность определять «цену на электроэнергию» и использовать субсидии в качестве политического инструмента. Способность губернаторов влиять на ценообразование стала жизненной необходимостью. Как мы отмечали в предыдущих главах, на протяжении большей части 1990-х годов федеральное правительство не имело полномочий для регулирования экономики регионов. Это выражалось, в частности, в том, что правительство не могло регулировать тарифы, устанавливаемые региональными электроэнергетическими монополиями. Губернаторы разрабатывали собственные сложные режимы субсидирования,

благодаря которым выгоду получали избранные промышленные потребители, а также все домохозяйства или, по крайней мере, отдельные категории домохозяйств. Вне зависимости от режима субсидирования в регионе, большинство губернаторов были согласны с губернатором Хабаровского края, который настаивал на том, что регулирование тарифов должно оставаться прерогативой руководителей регионов, а значит, «границы системы электроснабжения должны соответствовать политическим границам»¹².

В советское время Государственный комитет цен — Госкомцен — устанавливал цены на территории всего Советского Союза для разных классов потребителей электроэнергии¹³. В поздний советский период наметился переход к более автономному регулированию региональной электроэнергетики. В 1990 году в рамках политики децентрализации Горбачева был принят закон, который давал региональным властям право повышать или снижать тарифы на электроэнергию. Закон задавал жесткие рамки, в пределах которых регионы могли отклоняться от введенных центром тарифов, а губернаторы могли варьировать тарифы на основе ограниченного коэффициента, повышая или понижая предписанные центром тарифы на электрическую и тепловую энергию. После дезинтеграции Советского Союза, указ президента «О мерах по либерализации цен» от 1991 года способствовал дальнейшему расширению полномочий региональных властей по регулированию цен, хотя закон предусматривал подчинение регионов директивам из центра. Когда на

¹² Интервью № 43 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Хабаровск, 2007.10.10). Тот факт, что Ишаев стремился к регулированию отрасли на уровне региона, упоминается в интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

¹³ Федеральная служба по тарифам, Информационно-аналитический бюллетень: тарифы в электроэнергетике, ФСТ/Академия народного хозяйства. Москва. 2004. Сент. С. 11. При дальнейшем обсуждении ФЭК в данном разделе исследования мы опираемся на информацию, представленную в этой публикации.

основании федерального закона были созданы Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК) и региональные энергетические комиссии (РЭК), Госкомцен делегировал этим новым организациям свою ответственность за ценообразование.

Региональные энергетические комиссии — организации, ответственные за ценообразование в пределах региона, — имели в своем составе представителей региональных администраций, электроэнергетических компаний и крупных промышленных потребителей. РЭК были формально уполномочены осуществлять энергетическую политику и воплощать в жизнь ценовые директивы ФЭК, которая должна была координировать и контролировать работу РЭК. В действительности ФЭК часто не могла обеспечить эффективную работу. Ее ценовые директивы игнорировались, а губернаторы периодически использовали РЭК, чтобы установить желаемый уровень тарифов на электроэнергию. Например, свое понимание того, какими должны быть приемлемые тарифы на электроэнергию, было у губернатора Кемеровской области Тулеева. Он возражал против скачков цен, поскольку «рост тарифов приведет к закрытию предприятий, откинет регион назад»¹⁴. Он является одним из тех губернаторов, которые на протяжении большей части 1990-х годов игнорировали федеральные директивы, пользуясь своим влиянием на РЭК. Пресс-релиз, опубликованный в региональной газете, проливает свет на причины неприятия Тулеевым программы реформ Чубайса:

Губернатор Кемеровской области Аман Тулеев подписал распоряжение «О тарифе на электроэнергию для населения», в котором подтвердил свое нежелание выполнить правительственное постановление об энерготарифах. Своим распоряжением Тулеев официально поддержал недавнее постановление региональной энергетической комиссии (РЭК), утвердившее... тариф для населения Кемеровской

¹⁴ Согласно пресс-релизу администрации Кемеровской области, «рост тарифов приведет к закрытию предприятий, откинет регион назад». Пресс-релиз, пресс-служба администрации Кемеровской области // Известия. 2001. 5 июня.

области на уровне 15 копеек за один киловатт-час. В то время как постановлением правительства РФ этот тариф для Кемеровской области определен в размере 23 копеек за 1 кВт·ч... Аман Тулеев, с чьей жесткой позицией по этой проблеме и увязывается бунтарство кемеровской РЭК, высказал намерение стоять до конца и не допустить «грабежа кузбассовцев», для которых принятие тарифа, определенного правительством, обернется увеличением затрат на электроэнергию на 20 рублей ежемесячно¹⁵.

ФЭК не смогла заставить губернаторов и РЭК выполнять изданные ей самой директивы. По словам одного из экспертов, этот федеральный орган либо не справлялся с объемом работы, либо просто являлся клубом джентльменов, которые могли обсуждать важные энергетические вопросы, но не имели инструментов для контроля за осуществлением своей политики¹⁶. РЭК часто занимали конторы в региональных зданиях администрации и в вопросе ценообразования шли на поводу у губернаторов, а в ряде регионов РЭК не существовали официально вплоть до конца 1990-х годов¹⁷. Например, в Красноярском крае до 1998 года РЭК не являлась независимым регулятором, а функционировала в качестве организации, подчиняющейся региональной администрации¹⁸. Пространственная сопряженность регулятивных и региональных административных органов многое говорит

¹⁵ Лампочка Амана Гумировича // Известия. 2003. 3 авг. См. предыдущее примечание. Решения РЭК часто публиковались в региональных газетах, напр.: Тарифы те же! // Утро России. 1997. 4 февр.; Региональная энергетическая комиссия Приморского края: Постановление № 46 // Утро России. 1997. 18 июня.

¹⁶ Интервью № 16 с экспертом в сфере электроэнергетики / консультантом (Москва, 2006.10.30).

¹⁷ Федеральная служба по тарифам, Информационно-аналитический бюллетень: тарифы в электроэнергетике, ФСТ/Академия народного хозяйства. Москва. 2004. Сент. С. 13.

¹⁸ По словам финансового руководителя «Красноярскэнерго» В. А. Буланкина, эта комиссия была в числе так называемых «общественных органов при [а]дминистрации края». Тариф — экономике опора // Красноярский рабочий. 1999. 15 янв.

о характере принятия решений в РЭК. В 1993 году в Красноярске РЭК предлагала отмену платы за электроэнергию для населения, пострадавшего от экономического кризиса, поскольку в сложный период экономического спада такая мера — «это огромное подспорье для людей»¹⁹. Иркутская РЭК, в свою очередь, даже предлагала отменить плату за электроэнергию для всех жителей региона²⁰.

Хотя основным противоречием между губернаторами и Москвой были тарифные ставки на электроэнергию, авторитет ФЭК оспаривался на разных административных уровнях. РЭК оспаривала сроки, в течение которых должны были действовать установленные цены: губернаторы выступали за повышение гибкости тарифов и возможность вносить в них изменения, в то время как ФЭК желала предсказуемости, которую могли гарантировать ежегодные тарифные корректировки²¹. ФЭК также регулировала размер «абонентской платы» — регулярной платы за технологическое присоединение, которую «АО-энерго» выплачивали РАО ЕЭС. Формально данная плата взималась за подключение энергопринимающих устройств к высоковольтным ЛЭП, но, по сути, эти выплаты следовали логике советских административных моделей, предусматривающих сбор региональных средств для пополнения федеральной казны²². Регионы часто жаловались, что эта плата была непомерной и что механизм ее взимания был непрозрачным, а потому нелегитимным. Губернатор Кемеровской области Тулеев утверждал, что местное население вынуждено оплачивать неза-

¹⁹ «Жители Краснотуранского района будут бесплатно пользоваться электроэнергией до 1 января 1994 года. В сложный период экономического спада это огромное подспорье для людей». См.: *Электроэнергия — бесплатно // Красноярский рабочий*. 1993. 22 июня.

²⁰ «Уже два с половиной месяца региональная энергосистема обслуживает потребителей бесплатно», — сообщалось в статье, см.: *Энергия — даром? // Восточно-Сибирская правда*. 1994. 17 февр.

²¹ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

²² Интервью № 7 с экспертом в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.05).

конную плату²³. «АО-энерго», которые обладали собственными высоковольтными ЛЭП, в том числе «Иркутскэнерго», довольно успешно оспаривали законность данного платежа, поскольку он взимался на обслуживание электрических сетей. Однако многие другие «АО-энерго» годами избегали перечисления платы за технологическое присоединение²⁴. Даже в конце 2005 года самые непокорные «АО-энерго» — «Башкирэнерго», «Татэнерго», «Новосибирскэнерго», «Иркутскэнерго» и «Дальэнерго» — по-прежнему не производили данного платежа²⁵.

Важная роль, которую РЭК играли в установлении тарифов, заключалась в том, что они оценивали затраты на производство электроэнергии. На официальном уровне для регулирования цен в постсоветской России использовался метод «издержки плюс фиксированная прибыль», при котором цена назначается таким образом, чтобы она позволяла покрыть издержки и дополнительно получить фиксированную «инвестиционную составляющую» — сумму, предназначенную для капитальных инвестиций. Однако большинство экспертов полагают, что РЭК при оценивании затрат опирались на мнение губернаторов. «Затраты на электроэнергию политизированы», — метко выразился один мой осведомленный собеседник²⁶. Оценка затрат на производство

²³ Пресс-релиз, пресс-служба администрации Кемеровской области // Известия. 2001. 5 июня.

²⁴ Споры вокруг абонентской платы были очень острыми и имели скорее символическое, чем реальное материальное значение; подобным образом «АО-энерго» могли противостоять политике Чубайса. См.: В сетях РАО ЕЭС растет напряжение // Коммерсантъ. 2001. 21 июля. Конфликт вокруг «абонентской платы» обсуждается в интервью № 7 с экспертом в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.05) и в интервью № 53 с сотрудником электроэнергетической компании (Владивосток, 2007.11.19). См. также интервью, в котором С. В. Куимов, первый заместитель генерального директора «Иркутскэнерго», оспаривает законность «абонентской платы». См.: Эксперт. 1998. Апр. № 14. С. 36–37.

²⁵ См.: Вестник региональной энергокомиссии Красноярского края. 2005. Янв. С. 9.

²⁶ Интервью № 32 с экономистом, экспертом в сфере электроэнергетики (Хабаровск, 2007.09.25).

электроэнергии и инвестиционной составляющей не исключает некоторой вольности со стороны любого регулятора. «Затраты могут быть легко завышены», например, путем манипуляций с темпами амортизации основных фондов²⁷. Тем более в постсоветском государстве, где понятие «стоимость капитала» было относительно новым, оценка амортизации основных фондов имела крайне субъективный характер. Иногда губернаторов также обвиняли в том, что при калькуляции затрат они завышали инвестиционную составляющую для финансирования мало-значимых проектов или ради личной наживы²⁸.

Помимо манипулирования РЭК, региональные правительства имели в распоряжении средства регулирования энерготарифов, такие как контроль над региональными распределительными сетями. Благодаря контролю над электрическими сетями, губернаторы регионов с высокими тарифами на электроэнергию могли препятствовать тому, чтобы крупные промышленные потребители покупали дешевую электроэнергию в других регионах. Позже аналогичная стратегия помешала промышленным потребителям в некоторых регионах получить доступ к недавно созданному оптовому рынку электроэнергии (мощности) [Ibid.].

На протяжении 1990-х годов губернаторы использовали энерготарифы в качестве инструмента субсидирования населения и промышленных потребителей электроэнергии²⁹. Три вида субсидий играли исключительно важную роль в электроэнергетике: *перекрестные субсидии* — субсидирование населения путем повышения цены для промышленных потребителей; *промышленные субсидии* — установление низких цен для промышленных потребителей или создание в отдельных промышленных регионах производственных зон, предлагающих конкурентное преимуще-

²⁷ Интервью № 7 с экспертом в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.05).

²⁸ Согласно М. Брэдшоу и П. Киркову, «инвестиционная составляющая» часто была средством пополнения частных денежных потоков [Bradshaw, Kirkow 1998: 1051].

²⁹ В 2000 году ФЭК выявила, что только 48 из действующих 68 РЭК руководствовались федеральным законодательством, см. [Litwack, Thompson 2002].

ство за счет низких издержек; а также *бюджетные трансферты* — прямые выплаты электроэнергетическим компаниям³⁰.

Население выигрывало от перекрестного субсидирования. В течение почти всего постсоветского периода в большинстве регионов население платило за электроэнергию меньше, чем промышленные потребители, даже хотя стоимость производства электроэнергии для населения была в целом гораздо выше³¹. Дешевая электроэнергия для населения изначально была мерой борьбы с инфляцией в начале 1990-х годов, но оставалась предметом политических споров на протяжении почти всего постсоветского периода. Субсидии на электроэнергию для населения связаны с политически чувствительным вопросом квартплаты, которая представляет собой единый счет за ряд «жилищно-коммунальных услуг», как то: газ, отопление, водоснабжение и ремонтные услуги. В 1990-е годы наблюдался высокий уровень инфляции, зарплата обесценилась, а стоимость жизни возросла. Тогда ежемесячный рост квартплаты ощущался населением особенно болезненно. «Что за глупая идея увеличивать квартплату: люди не могут ее платить», — жаловалась хозяйка, у которой я снимала жилье во время пребывания во Владивостоке³². Как и многие люди с низким уровнем дохода, она тратила бóльшую часть своей ежемесячной пенсии на квартплату. Нередко размер квартплаты составлял половину от дохода домохозяйства³³.

³⁰ Во всем мире распространены различные виды субсидий. В частности, промышленные субсидии предлагаются в форме низких тарифов для электроэнергетических отраслей промышленности, таких как алюминиевая и химическая. Недавно такие компании, как Google и Microsoft, обратились за подобного рода субсидиями для своих серверных парков. См.: Down on the Server Farm: The Real-World Implications of the Rise of Internet Computing // The Economist. May 24, 2008.

³¹ Один из экспертов назвал перекрестные субсидии «ужасной болезнью». Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

³² Интервью № 40 с пенсионеркой из Владивостока и ряд бесед с ней в сентябре–октябре 2007 года (Владивосток).

³³ Данное утверждение сделано на основе опроса, проведенного ФОМ в 2005 году, см. подробности в прим. 89 к данной главе.

Кроме того, в некоторых городах и районах условия, в том числе связанные с электроснабжением и содержанием жилищного фонда, были настолько бесчеловечными, что жители одного из домов в Иркутске спрашивали: «За что мы платим такую большую квартплату?»³⁴

Поэтому неудивительно, что обещания не допустить роста платежей за коммунальные услуги были излюбленной стратегией политиков в преддверии выборов. «Дешевое электричество было эффективным лозунгом», — отмечал один дальневосточный эксперт³⁵. Обещания не допустить рост коммунальных платежей находили особый отклик среди пенсионеров, которые образуют активную группу избирателей с низким фиксированным уровнем дохода. В одном из исследований было выявлено, что региональные правительства, как правило, снижали тарифы перед выборами губернатора, а затем повышали их после переизбрания³⁶. Кроме удержания тарифов для населения на достаточно низком уровне посредством перекрестных субсидий за счет платежеспо-

³⁴ «За что мы платим такую большую квартплату, если живем в нечеловеческих условиях?». См.: Письма // Восточно-Сибирская правда. 1992. 17 окт. Несомненно, проблема продолжалась многие годы. Люди не хотели платить — квартплата повышалась, однако услуги ЖКХ оставались неудовлетворительными. Жильцы задавали вопрос: «За что? То батареи не греют, то воду отключают». См.: Почем литр воды? О квартплате и тарифах на коммунальные услуги // Восточно-Сибирская правда. 1995. 14 сент. Полемика вокруг ЖКХ в России обширна, как на общенациональном, так и на региональном уровне. Ситуация с ЖКХ на Дальнем Востоке рассматривается в статье: Жилищно-коммунальное бесхозяйство // Дальневосточный капитал. 2004. № 4/44. С. 12.

³⁵ Интервью № 32 с экономистом / экспертом в области электроэнергетики (Владивосток, 2007.09.18).

³⁶ В. Юдашкина и С. Побочий, проанализировав региональные тарифы в годы проведения губернаторских выборов, пришли к выводу, что с 1998 по 2003 год губернаторы регионов в предшествующий выборам квартал снижали цены на электроэнергию [Юдашкина, Побочий 2007]. Когда в результате федеральных реформ был усилен контроль центра над регионами, такая практика стала более редкой. Вероятно, в 2003 году губернатор Приморского края выступил с громким заявлением, что он намерен снизить цены на электроэнергию, но эта мера оказалась временным послаблением. Интервью № 33 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.09.21).

собных промышленных потребителей обычной практикой также было предоставление субсидий отдельным категориям граждан. Например, жители городских квартир и домов в сельской местности с электрическими плитами платили за электроэнергию по специальным тарифам. Помимо этого, были предусмотрены льготы для ветеранов войны и труда, пенсионеров и других уязвимых групп населения. В постсоветский период эти льготы также были предметом серьезных политических споров³⁷.

Возможность определять цену на электроэнергию для промышленных предприятий региона была не менее важна, чем способность влиять на размер энерготарифов для населения. Промышленные предприятия потребляли немногим больше половины электроэнергии, производимой в России³⁸, и путем сохранения низких тарифов для избранных промышленных потребителей региональные администрации пытались предотвратить деиндустриализацию в регионе. Губернаторы «пытались предотвратить негативное влияние на региональное развитие», — отметил мой эксперт из Иркутска³⁹. Один из руководителей «Иркутскэнерго» приводит конкретный пример:

«Химпром» — одн[о] из восьми крупнейших предприятий нашей области, на которых держится весь регион. Это перспективное предприятие с экспортным потенциалом.

³⁷ Например, в Приморском крае ветераны платили за электроэнергию по льготным тарифам, см.: За свет будем платить так // Утро России. 1998. 26 мая. Тот факт, что жители сельской местности также имели льготные тарифы, был упомянут в интервью № 43 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Хабаровск, 2007.10.10). В 2005 году вся система субсидий для пенсионеров, ветеранов, инвалидов и других льготников была полностью пересмотрена. Результаты были неоднозначными. См. [Wengle, Rasell 2008].

³⁸ Например, в 2006 году выделялись следующие группы потребителей электроэнергии: промышленные предприятия — 53 %; население — 23 %; транспортные предприятия — 11 %; сфера услуг — 11 %; сельское хозяйство — 4 %. Информация предоставлена РАО ЕЭС. URL: http://www.rao-ees.ru/en/info/about/main_facts/show.cgi?str_potreb.htm (в настоящий момент ресурс недоступен).

³⁹ Интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Москва, 2007.11.17).

И он девять месяцев стоял. Сейчас уже работает благодаря созданной нами схеме совместной деятельности... Завод начал жить благодаря снижению тарифов...⁴⁰

Губернаторы располагали списками промышленных потребителей, которые могли претендовать на снижение энерготарифов. Проинтервьюированные мной эксперты часто ссылались на подобные списки в своих интервью, хотя доподлинно неизвестно, шла ли речь о реальных перечнях или это было образное выражение⁴¹. В каждом регионе две или три компании периодически упоминались в качестве получателей таких субсидий, как то: химическая компания BOR, «Спасскцемент» (Приморский край) или «Амурметалл» (Хабаровск). В этом списке всегда было место для компаний, которые предоставляли много рабочих мест и играли важную роль в экономике региона⁴². Хотя губернаторов в первую очередь заботило сохранение рабочих мест, преференциальные тарифы, вероятно, использовались губернаторами как средство поощрения лояльных элит и «политических друзей»⁴³. Иногда предприниматели, которые не имели связей с региональной верхушкой, платили за электроэнергию по гораздо более высоким ставкам, чем региональные

⁴⁰ Интервью с С. Куимовым. См.: Эксперт. 1998. Апр. № 14. С. 35. Используя слово «сотрудничество» в данном контексте, эксперт характеризует отношения «Иркутскэнерго» и «Химпрома», но подразумевает участие третьей стороны, регионального правительства, которое поддерживало такого рода сделки и участвовало в их согласовании.

⁴¹ Интервью № 32 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.09.18); интервью № 33 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.09.21); интервью № 34 с ученым / сотрудником электроэнергетической компании; а также интервью № 41 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.10.05).

⁴² Интервью № 32 с экономистом / экспертом в области электроэнергетики (Владивосток, 2007.09.18) и интервью № 46 с ученым (Хабаровск, 2007.10.11).

⁴³ Интервью № 34 с ученым / сотрудником электроэнергетической компании (Владивосток, 2007.09.23).

собственники [Bradshaw, Kirkow 1998: 1051]⁴⁴. Это, как правило, создавало трудности для малых и новых предприятий, ибо они не имели тех связей, которые были налажены у крупных, зарекомендовавших себя предприятий⁴⁵. В 1990-е годы альянсы с региональными олигархами и промышленниками были необходимы губернаторам. Заручившись поддержкой региональных промышленников и олигархов, губернаторы могли игнорировать директивы федерального правительства как в электроэнергетике, так и в других сферах.

Помимо избирательного субсидирования, как региональные, так и федеральные государственные организации имели список потребителей электроэнергии, которых нельзя было отключить от энергоснабжения даже за неуплату. В 1998 году заместитель министра энергетики В. В. Кудрявый говорил: «Некоторых потребителей вам совесть не позволит отключить»⁴⁶. Среди них, как правило, были школы, больницы, общественный транспорт и инфраструктурные предприятия. В ряде сибирских регионов железные дороги получали электроэнергию в соответствии с преференциальными ценовыми режимами и не подвергались санкциям в случае неуплаты платежей. Руководитель «Красноярскэнерго» сообщил: «Мы работаем с железнодорожниками по специальным договорам»⁴⁷. Ряд других социально или стратегически важных организаций, военных объектов и предприятий оборонной отрасли также были включены в эти списки, как правило, исходя из требований энергобезопасности⁴⁸. На Даль-

⁴⁴ Аналогичная ситуация существовала в Красноярском крае, где компании, не относящиеся к алюминиевой отрасли, выплачивали более высокую плату. Красноярск пошел по приморскому пути // Сегодня. 1997. 12 сент.

⁴⁵ Интервью № 34 с ученым/сотрудником электроэнергетической компании и интервью № 50 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.15).

⁴⁶ Интервью с В. Кудрявым. См.: Эксперт. 1998. Апр. № 14. С. 33.

⁴⁷ Об этом заявил генеральный директор «Красноярскэнерго» Колмогоров. Раскалять амбиции непродуктивно // Красноярский рабочий. 1998. 5 марта.

⁴⁸ Здесь речь идет об энергобезопасности Красноярского края. В Алтайском крае военные объекты также не платили за электроэнергию. См.: Энергетики Сибири борются с неплатежами военных // Известия. 2000. 29 февр.

нем Востоке, где местная экономика во многом зависит от военно-промышленного комплекса, местные жители рассказывали, что оборонные предприятия советской эпохи были переориентированы на производство товаров, например холодильников, но при этом сохраняли свой исключительный статус и не платили за электроэнергию⁴⁹. У губернаторов было достаточно власти, чтобы заставить потребителей платить за электроэнергию, или, что нередко случалось, потакать неплательщикам.

Губернаторы сами спровоцировали некоторые из наиболее острых проблем российской экономики середины 1990-х годов — неплатежи и бартерный кризис [Woodruff 1999]. Хотя задолженность «АО-энерго» частично объясняется низкими *регулируемыми* ценами, она также возникла по причине того, что многие промышленные потребители просто не оплачивали счета. Причина неплатежей была банальной: «Почему потребители не платят за электроэнергию? Все очень просто: им тоже не платят за выпущенную продукцию», — объясняет эксперт⁵⁰. Местные власти попускали неплатежи и бартерные операции⁵¹. Например, губернатор Красноярского края разрешал предприятиям, задолжавшим электроэнергетикам, осуществлять расчеты посредством бартера и сам издал распоряжение, согласно которому электроэнергетические компании могли делать то же самое, чтобы сократить задолженность перед региональной администрацией⁵². Вудрафф продемонстрировал, что губернаторы многих регионов закрывали глаза на неплатежи: они не позволяли отключать неплательщиков от энергоснабжения и в то же время поощряли обмен денежными суррогатами и бартер. Губернаторы полагали,

⁴⁹ Интервью № 41 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.10.05).

⁵⁰ Стреноженный монстр // Восточно-Сибирская правда. 1992. 12 авг.

⁵¹ В стратегическом документе о состоянии регионального бюджета правительство Иркутской области заявило, что «администрация продолжит попытки решить проблему задолженности и неплатежей посредством взаимных зачетов и векселей». См.: Бюджетное послание Губернатора области // Восточно-Сибирская правда. 1995. 17 окт.

⁵² В администрации края // Красноярский рабочий. 1994. 10 июня.

что бартерные операции позволяют избежать закрытия заводов⁵³. Но даже предприятия, которые имели приток денежных средств, предпочитали не платить за электроэнергию, когда понимали, что неплатежи не приводят к ощутимым последствиям — в отличие от невыплаты зарплат и оплаты прочих ежедневных счетов. Говорили даже, что бартерные платежи были выгодны руководителям «АО-энерго», поскольку позволяли скрывать откаты и прибегать к манипуляциям с бухгалтерской отчетностью⁵⁴. Один журналист заметил: «...чем выше доля оплаты бартером — тем больше комнат в усадьбе директора “АО-энерго”»⁵⁵.

Кризис неплатежей привел к тому, что к концу 1990-х годов РАО ЕЭС и «АО-энерго» недосчитались огромных сумм: «РАО — кредитор всяя Руси» [Бергер, Проскурнина 2008: 58]⁵⁶. Электроэнергетические компании прорабатывали разные способы погашения этой задолженности посредством бартера, соглашений о взаимозачете, а также путем выпуска долговых обязательств (так называемых векселей)⁵⁷. Подобная контрмера способствовала вовлечению в бартерный кризис также и поставщиков энергоносителей, что усугубило ситуацию с неплатежами.

Непосредственный свидетель этих событий так описывает их:

За 1990-е годы потребители накопили огромный долг объемом более 4,3 млрд долл. Данная цифра сопоставима с ежегодным доходом от активов РАО ЕЭС. Иными словами, [электроэнергетическая] отрасль субсидирует российскую

⁵³ Вудрафф продемонстрировал, что региональные власти фактически потакали ценовым концессиям или даже принуждали к ним [Woodruff 1999: 114].

⁵⁴ Двойная бухгалтерия, как правило, упоминалась в контексте попыток положить конец этой практике и восстановить порядок, см., напр.: Раскалять амбиции не продуктивно // Красноярский рабочий. 1998. 5 марта.

⁵⁵ Чем выше доля оплаты бартером — тем больше комнат в усадьбе директора АО «Энерго» // Эксперт. 1998. Апр. № 14. С. 30.

⁵⁶ Курсив Венгле. Согласно П. Рутленду, «РАО ЕЭС с помощью искусственно заниженных цен субсидировало внутренних потребителей в объеме 7–10 млрд долл.» [Ruthland 2012: 294].

⁵⁷ О бартере и о погашении долга посредством взаимозачетов см., напр.: Взаимовыручка познается в беде // Утро России. 1997. 22 апр.

экономику тем, что продолжает поставлять электрическую и тепловую энергию неплательщикам. Бартером и взаимным списанием долгов был закрыт большой объем этой задолженности» [Palamarchuk et al. 2001]⁵⁸.

В конце 1990-х годов Бревнов, который в течение короткого времени возглавлял РАО ЕЭС, отмечал: «...более 90 процентов выручки было получено в неденежной форме, в первую очередь посредством бартера, взаиморасчетов и векселей (долговых обязательств)» [Brevnov 2000]. Трудно сказать, какой процент в бухгалтерской отчетности РАО ЕЭС и «АО-энерго» приходился на долю этих виртуальных денежных потоков, но большинство экспертов согласны с тем, что на протяжении большей части 1990-х годов РАО ЕЭС и «АО-энерго» получали в денежной форме не более 15–20 процентов дебиторской задолженности⁵⁹.

На протяжении почти всего десятилетия отсутствие ликвидности у «АО-энерго» вызывало проблемы в отрасли. Мало того что в результате нечем было платить зарплату работникам, «АО-энерго» были вынуждены переносить на более поздний срок запланированные проекты по модернизации инфраструктуры и инвестиции⁶⁰. Суммарным эффектом регионального регулирования цен было замораживание тарифов на электроэнергию

⁵⁸ Долг региональных «АО-энерго» был также постоянным поводом для полемики на страницах региональных газет. О задолженности «Дальэнерго» см., напр.: Сами себя загнали в угол // Утро России. 1993. 13 янв.; Без ресурсов // Утро России. 1994. 26 янв. О задолженности «Красноярскэнерго» см.: Раскалять амбиции непродуктивно // Красноярский рабочий. 1998. 5 марта.

⁵⁹ См. [Бергер, Проскурнина 2008: 58]. Например, «Комиэнерго», электроэнергетическая монополия Республики Коми, по имеющимся сведениям, в счет погашения долга за электроэнергию получила новейшее административное здание из стекла и стали. Baker-Said, Chubais' Shocking New Job // Moscow Times. June 30, 1998.

⁶⁰ Проблема износа и старения инфраструктуры вызывала глубокую обеспокоенность, см., напр.: Раскалять амбиции не продуктивно // Красноярский рабочий. 1998. 5 марта. Проблема устаревания инфраструктуры отрасли также рассматривается в статье: Энергоаудит на службе энергосбережения // Дальневосточный капитал. 2003. Авг. № 8. С. 54.

с середины до конца 1990-х годов⁶¹. Не все региональные администрации в равной мере позволяли «АО-энерго» возместить издержки. Губернатор Приморского края в течение долгого времени сохранял очень низкий уровень цен, в результате чего потребители накопили огромную задолженность⁶². В результате «Дальэнерго» не смогло покрыть текущие издержки и практически обанкротилось. «Дальэнерго» накопило множество неплатежей, долгов и обязательств по взаимному зачету платежей, и было уже совсем не ясно, кто должен кому и сколько⁶³. Региональный эксперт так вспоминает об этой ситуации:

Сложности «Дальэнерго» начались в 1994 году, когда по решению местной администрации и региональной энергетической комиссии тарифы энергосистемы были заморожены на 2 года, притом что цены на топливо продолжали расти. В результате «Дальэнерго» превратилось из достаточно эффективной в экономическом и финансовом плане энергосистемы в убыточную⁶⁴.

Работникам «Дальэнерго» месяцами задерживали зарплату, а они неоднократно протестовали против политики правительства и объявляли голодовку⁶⁵. В «Иркутскэнерго» зарплату тоже

⁶¹ Тарифы на электроэнергию остаются прежними // Восточно-Сибирская правда. 1993. 28 дек. Этот момент также отмечается в исследовании [Litwack, Thompson 2002].

⁶² Сообщение о заседании РЭК, на котором обсуждалась проблема неплатежей и вопрос о том, следует ли сохранять низкие тарифы: Тарифы — те же! // Утро России. 1997. 4 февр.

⁶³ См., напр., спор между «Дальэнерго» и администрацией Владивостока: «По мнению администрации, не они должны выплатить АО «Дальэнерго» пятьсот сорок миллиардов рублей, а наоборот — энергетики задолжали городу двадцать шесть миллиардов»: Война энергетики? // Утро России. 1997. 15 янв. Этот спор возник в контексте хронического конфликта между мэром Владивостока В. Черепковым и администрацией края, который рассматривается в статье: Паны дерутся // Утро России. 1997. 21 янв.

⁶⁴ Подпункт 2.2 в работе [Лобунец 2004].

⁶⁵ См., напр.: Нет зарплаты — нет энергетики // Утро России. 1997. 17 сент. См. также несколько сообщений на информационном портале OMRI/DD: На Приморской электростанции «300 рабочих в течение 9 дней продолжают

иногда не выплачивали, но ситуация была менее плачевной, и энергетики решили, что забастовки не решат проблему⁶⁶. Как бы то ни было, энергетики во многих «АО-энерго» были затронуты проблемой невыплат заработной платы и с беспокойством понимали, что перебои в поставках электроэнергии были вызваны износом оборудования. Руководители «АО-энерго» либо не имели возможностей улучшить ситуацию, либо вступили в политический альянс с губернаторами⁶⁷. Помимо этого, как и другие промышленные конгломераты региона, «АО-энерго» заключали сложные сделки с региональным правительством. Иногда губернаторы освобождали от уплаты налогов взамен на дешевую электроэнергию для тех или иных потребителей. С другой стороны, «АО-энерго» могли платить налоги в натуральном виде, путем поставок электроэнергии государственным учреждениям, и благодаря такой схеме российская электроэнергетика оказалась в центре российской бартерной экономики.

Централизация институтов регулирования

Вплоть до 1998 года государство более или менее снисходительно относилось к описанной в предыдущих разделах управляемой регионами политике ценообразования. Либеральные реформаторы в правительстве Ельцина неоднократно пытались решить проблемы обанкротившихся «АО-энерго», ужесточить дисциплину взимания платежей и повысить тарифы на электроэнергию. Но их усилия не увенчались успехом, отчасти потому, что они не имели веса, сопоставимого с влиянием губернаторов

голодовку в знак протеста против задержки зарплаты на 5 месяцев». OMRI/DD, August 2, 1996 и OMRI/DD, September 9, 1996. Впрочем, подобные ситуации происходили не только на Дальнем Востоке.

⁶⁶ Бастовать энергетики не могут. Но хотят // Восточно-Сибирская правда. 1995. 23 нояб.

⁶⁷ В качестве примера можно указать на прочные связи личного характера между В. А. Поповым и В. И. Ишаевым, Хабаровский край, см. также гл. 6, где рассматриваются отношения между губернаторами и главами «АО-энерго».

в «АО-энерго», а отчасти потому, что не имели союзников в РАО ЕЭС. Когда Чубайс назначил Бревнова председателем правления РАО «ЕЭС России» в 1997 году, последний был намерен провести реформу электроэнергетической монополии. В качестве одного из первых шагов Бревнов заказал аудит у международной бухгалтерской фирмы — это казалось ему необходимым предварительным условием для укрепления платежной дисциплины и финансовой стабильности. Действующее тогда руководство РАО ЕЭС бойкотировало этот аудит, что в целом было ожидаемо, учитывая отношения между либеральными реформаторами и РАО. По словам Бревнова, «руководство РАО ЕЭС было недоволено, что аудиторы задают слишком много вопросов»⁶⁸. Только когда Чубайс возглавил РАО в 1998 году, начались серьезные попытки установить энерготарифы, решить кризис неплатежей, собрать огромные задолженности потребителей перед «АО-энерго» и пресечь ставшие повсеместными манипуляции с бухгалтерской отчетностью. В 1998 году руководитель «Красноярскэнерго» отметил: «Приходится наводить элементарный порядок. Прекращать двойную бухгалтерию, делать для всех потребителей, да и для энергетиков, понятными наши действия и решения»⁶⁹. Из третьей главы нам стало ясно, что реформы Чубайса сдвинулись с мертвой точки только тогда, когда РАО ЕЭС вернуло себе активы и фактический контроль над отраслью.

Второй важный момент в конфликте между Чубайсом и губернаторами касался денежных потоков «АО-энерго» и разных способов, с помощью которых губернаторы использовали электроэнергетическую отрасль для субсидирования экономики региона. Тот факт, что «АО-энерго» в конечном итоге смогли получить дебиторскую задолженность в денежном виде, демонстрирует, что Чубайс смог упорядочить эти процессы. Со слов одного из экспертов, при Чубайсе «денежные потоки стали ре-

⁶⁸ По словам Бревнова, «они задавали слишком много вопросов», и, по мнению проверяемых, вели себя «как ЦРУ», см. [Brevnov 2000: 19].

⁶⁹ Раскалять амбиции не продуктивно // Красноярский рабочий. 1998. 5 марта.

альными»⁷⁰. После 2000 года РАО ЕЭС и «АО-энерго» смогли обеспечить платежную дисциплину, прекратив поставки неплательщикам, то есть сделав то, на что федеральное правительство и губернаторы так не хотели идти в 1990-е годы⁷¹. Кроме того, благодаря счету учета денежных средств РАО ЕЭС стало проще контролировать финансовые потоки «АО-энерго» и бороться с практикой использования дешевой электроэнергии в качестве политического ресурса. В качестве еще одной меры применялась кампания в средствах массовой информации, направленная на то, чтобы уговорить, убедить и заставить население платить за электроэнергию, в том числе с помощью угроз⁷². Внедрение платежной дисциплины имело свои издержки и сопровождалось волной протестов в ряде российских городов⁷³. Но эти протесты не стали массовым явлением и не привели к желаемому результату. Губернаторы, которые несли ответственность за низкие тарифы и попустительство неплательщикам, стали постепенно утрачивать влияние на отрасль.

Как было отмечено во второй главе, Чубайс нашел союзника в лице Путина: действия президента, направленные на ограничение влияния губернаторов, имели ту же мотивацию, что и попытки РАО ЕЭС ослабить контроль губернаторов над электроэнергетикой. Чубайс хотел деполитизировать электроэнер-

⁷⁰ Интервью № 16 с экспертом в сфере электроэнергетики / консультантом (Москва, 2006.10.30; по телефону).

⁷¹ См.: Мера жесткая, но вынужденная // Энергия России. 2000. Июль. № 13/14. «Комиэнерго», например, временно прекратило подачу электроэнергии 84 задолжавшим организациям, см.: Автономное плавание // Известие. 2000. 7 апр.

⁷² Телевизионные кампании по формированию общественного мнения упоминались несколькими моими экспертами, напр.: интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04). Когда я находилась в Хабаровске в октябре 2007 года, я видела телевизионные ролики, которые настоятельно призывали население заплатить за электроэнергию и угрожали отключением.

⁷³ Протесты в связи с повышением тарифов происходили преимущественно в период с 1999 по 2001 год, см. [Rutland 2005a: 1; Litwack, Thompson 2002: 128].

гетику и создать общенациональный рынок электроэнергии. Он также стремился ввести порядок осуществления надзора, который бы не зависел от политических интересов. Путин хотел обеспечить «единое правовое и экономическое пространство в России»⁷⁴. Однако в результате выстраивания Путиным вертикали власти возникли по крайней мере три зоны регулирования, каждая из которых имела собственную динамику и особый режим субсидирования.

Тем не менее реструктуризация федеральных регулятивных органов оказалась важнейшим шагом в реализации целей Чубайса и Путина по отношению к электроэнергетической отрасли. Важнейшей мерой было учреждение нового органа — Федеральной службы по тарифам (ФСТ), которая должна была заменить неэффективную ФЭК. ФСТ была предназначена для контроля над решениями, определяющими цены и тарифы. Это должна была быть сильная и независимая организация⁷⁵. Осуществление директив ФСТ в электроэнергетике контролировалось непосредственно полпредом, посланником президента в регионе, который руководил аппаратом, наделенным широкими полномочиями. А РЭК больше не подчинялись губернаторам, они были пере-

⁷⁴ Интерфакс. 2000. 22 марта, а также в сообщении: Putin calls for new, improved federalism // RFE/RL Newslines. March 23, 2000.

⁷⁵ Интервью № 15 с аналитиком в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.27). Полномочия ФСТ России не ограничивались электроэнергетической отраслью: «ФСТ определяет (устанавливает) цены (тарифы) и контролирует вопросы, связанные с определением (установлением) и применением цен (тарифов): в электроэнергетической отрасли; газовой отрасли; в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; на железнодорожном транспорте; в сфере услуг общедоступной электрической и почтовой связи; в отношении продукции ядерно-топливного цикла; продукции оборонного назначения; алкогольных напитков, в том числе водки и ликера. ФСТ рассматривает разногласия, возникающие между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями». Веб-сайт ФСТ России. URL: <http://www.fstrf.ru> (в настоящий момент ресурс недоступен).

ориентированы, чтобы отвечать перед ФСТ и полпредами. «Теперь всё и все более тщательно изучаются», — говорил об этом инженер по электрооборудованию из Владивостока⁷⁶. Действительно, реформы, нацеленные на централизацию власти, судя по всему, были результативными. Предоставленные РАО ЕЭС данные о ценах свидетельствуют о том, что к 2005 году все РЭК обеспечили выполнение рекомендаций ФСТ по тарифам⁷⁷. Кроме того, регулируемые цены повысились на всей территории России в период с 2000 по 2005 год (см. табл. 5.1 и табл. А.4.1 в *Приложении*), а уровень либерализации цен возрос (либерализация была проведена в течение нескольких лет в ряд этапов, см. обсуждение оптового рынка электроэнергии (мощности) далее в этой главе).

Были приняты и другие меры, направленные на повышение прозрачности процесса регулирования цен в электроэнергетической отрасли. Период регулирования цен был увеличен до одного года. Ранее губернаторы могли изменять цены каждый квартал, что вызывало беспокойство потребителей в связи с высокой степенью непредсказуемости обстановки [Юдашкина, Побочий 2007]⁷⁸. Хотя это было слишком оптимистично, закон требовал, чтобы цены для всех потребителей были опубликованы. Было также предусмотрено, что против РЭК может быть инициировано судебное разбирательство в случае нарушения федерального законодательства. Юрист из РЭК Приморского

⁷⁶ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию/экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

⁷⁷ Здесь представлены неопубликованные данные РАО ЕЭС по ценам, полученные в 2006 году с помощью ЕБРР. Регулирующая деятельность ФСТ заключалась в том, что служба определяла обязательный ценовой диапазон, на основании чего РЭК устанавливали минимальный и максимальный ценовой уровень; этот факт также был упомянут в интервью № 35 с регулятором в региональной электроэнергетической комиссии (Владивосток, 2007.09.24).

⁷⁸ Данный момент также подчеркивается в интервью № 39 с инженером по электрооборудованию/экспертом в области электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

края, у которой не хватало терпения для того, чтобы удовлетворить мое любопытство относительно специальных тарифов для промышленных потребителей, однообразно ответила на все мои вопросы: «все по закону»⁷⁹. Так или иначе, очевидно, что РЭК стали подвергаться более тщательному контролю со стороны аппаратов полпреда и ФСТ и в конечном итоге стали соблюдать федеральные регулятивные положения.

Данные реформы системы регулирования служили интересам как Чубайса, так и Путина. Они привели к ослаблению связей между губернаторами и «АО-энерго» и лишили губернаторов возможности влиять на экономику региона с помощью промышленных и бытовых субсидий. Начавшись с создания ФСТ и установления контроля со стороны полпредов, централизация процесса принятия решений по вопросам регулирования продолжилась. В 2008 году с целью осуществления ряда функций регулирования был создан «Совет рынка», саморегулируемая организация для предприятий электроэнергетического комплекса. Передача функций регулирования «Совету рынка» была попыткой деполитизировать регулирование и сделать его профессиональным, чтобы решения по вопросам регулирования «не зависели от сиюминутных политических интересов и краткосрочных мер» [Boute 2012]. За деятельностью наблюдательного совета этой ассоциации пристально следят, ведь «Совет рынка» считается показателем независимости российских регулирующих органов. К 2011 году чиновники федерального уровня контролировали 14 из 20 мест в совете ассоциации, то есть большинство обладающих правом голоса членов совета были представителями федеральной власти [Ibid.]. Как и события, последовавшие после создания ФСТ, эти институциональные изменения, направленные на деполитизацию регулирования, привели в первую очередь к централизации регулирования и укреплению власти федеральных акторов.

⁷⁹ Интервью № 35 с регулятором региональной электроэнергетической комиссии (Владивосток, 2007.09.24). В основном эксперт старалась уйти от ответа на мои вопросы, заявляя: «конкретные цифры у нас тайна».

Электроэнергетические рынки при Путине: новые зоны регулирования

Новые централизованные институты регулирования электроэнергетической отрасли отражали политическую динамику, которую мы проследили во второй главе. В 2008 году электроэнергия уже торговалась в качестве биржевого товара на фоне постепенной либерализации цен на оптовом рынке электроэнергии и мощности. Федеральная служба по тарифам, Федеральная антимонопольная служба и «Совет рынка» были центральными органами регулирования отрасли. Однако на новых рынках действовал ряд формальных и неформальных правил, которые определяли круг покупателей и продавцов, а также цены. Оптовый рынок электроэнергии и мощности по-прежнему распадался на три части по территориальному признаку. Уступки новым собственникам электроэнергетических активов со стороны либеральных реформаторов состояли в субсидиях и механизмах определения цен. Население сохранило льготы.

Важное институциональное изменение касалось цен на оптовом рынке электроэнергии (мощности). Оптовые рынки со свободными тарифами были главной целью реформаторов. Однако хотя рынок стал новой площадкой, объединившей рыночных игроков, на раннем этапе все операции по-прежнему совершались на основе регулируемых цен. В 2004 году часть рынка была либерализована, а затем стало постепенно меняться соотношение между объемами регулируемых и свободных операций. Иными словами, росла доля долгосрочных двусторонних договоров, которые заключались без учета ставки регулируемых тарифов, а посредством соглашения между покупателем и продавцом. В 2006 году пропорция свободных двусторонних договоров была по-прежнему невелика: 15 процентов в Европейской части России и 5 процентов в Сибири. Предполагалось постепенно либерализовать цены в течение пяти лет, с 2006 по 2011 год. Начиная с 2007 года в соответствии с графиком, намеченным правительством, свободный сегмент ежегодно увеличивался на 5–15 процентов. В конце 2007 года один из реформаторов в РАО ЕЭС

уверенно заявил: «К 1 января 2011 года электроэнергия будет продаваться только по свободным (конкурентным) ценам»⁸⁰. В декабре 2010 года регулируемый сегмент оптового рынка составлял всего 15 процентов, в то время как в январе 2007 года он составлял 95 процентов [Sidorenko 2011: 355]⁸¹. В тот же период наблюдался устойчивый рост объема операций на оптовом рынке электроэнергии. Помимо сегмента свободных двусторонних договоров, еще одним механизмом свободной торговли электроэнергией был рынок на сутки вперед. Этот механизм давал потребителям возможность покупать электроэнергию в краткие сроки, если спрос превышал объемы, предусмотренные долгосрочными договорами. Хотя этот механизм обеспечивал гораздо меньше продаж, чем двусторонние договоры, свободные рынки на сутки вперед, которые также назывались «спотовыми рынками», входили в структуру оптового рынка электроэнергии и были важным аспектом либерализованных электроэнергетических систем⁸².

В то же время новый рынок охватывал по крайней мере три зоны. Итак, общенациональный оптовый рынок электрической энергии и мощности был поделен на зоны: европейскую, сибирскую и неценовую. Дальний Восток образовывал крупнейшую часть неценовой зоны, куда также входили Республика Коми

⁸⁰ См. веб-сайт РАО ЕЭС в связи с вопросом реформ. URL: <http://www.rao-ees.ru/en/reforming/market/show.cgi?market.htm> (в настоящий момент ресурс недоступен). О том же: интервью № 63 с руководителем электроэнергетической компании (Москва, 2007.12.12).

⁸¹ Годовой отчет Администратора торговой системы (АТС) содержит подробные данные об операциях, проведенных на оптовом рынке как по свободным, так и по регулируемым ценам. Администратор торговой системы: Годовой отчет. М.: АТС, 2010. В связи с повышением купли-продажи по свободным ценам см. с. 48 в этом документе; в связи с сокращением купли-продажи по регулируемым ценам — с. 40.

⁸² Объемы торговли на спотовом рынке колебались: в 2007 году в пиковый месяц на спотовых рынках было продано около 14 % от общего объема электроэнергии, торгуемой в ценовой зоне Европейской части России, и около 8 % — в ценовой зоне Сибири. См.: Цены на электроэнергию в конце августа побили рекорды самых холодных дней зимы // Интерфакс. 2007. 28 авг.

и Архангельская область — два отдаленных региона на севере Европейской части России⁸³. Эти рынки имели принципиально самостоятельный характер. Например, почти вся электроэнергия, производимая на территории Сибири, продавалась на сибирском рынке электроэнергии⁸⁴. В предыдущих главах мы рассматривали «триптих» — модель топологического деления российского рынка электроэнергии — и отмечали, что такое деление соотносится с пактами, заключенными между Москвой и региональными конгломератами. На заключительном этапе либеральных реформ, согласно прогнозу одного эксперта в области электроэнергетики, три рынка, вероятнее всего, останутся самостоятельными, поскольку объединение разных ценовых зон «не планируется» в обозримом будущем⁸⁵. Объединение рынков — это отчасти технологический вопрос, связанный с пропускной способностью высоковольтных сетей⁸⁶. Если бы понадобилось объединить сибирский рынок электроэнергии с европейским и дальневосточным, пришлось бы увеличить пропускную способность высоковольтных сетей. Но это также вопрос политики, и решаться он будет в политическом поле.

Некоторые наблюдения подкрепляют прогноз о том, что три рынка и дальше останутся самостоятельными. Хотя все больший объем электроэнергии торговался на общенациональном оптовом рынке, прослеживалась существенная разница между европейской и сибирской частями этого рынка. Сибирский рынок имел

⁸³ Вся ценовая статистика АТС представлена для трех ценовых зон, см. веб-сайт АТС. URL: <http://www.np-ats.ru> (в настоящий момент ресурс недоступен). К неценовым зонам относятся Республика Коми и Архангельская область, а также Калининградская область (анклав).

⁸⁴ Около 95 процентов, согласно интервью № 61 с сотрудником электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.12.05).

⁸⁵ «Объединение ценовых и неценовых зон не планируется», — цитируют «Ведомости» председателя правления АТС Д. В. Пономарева. Ведомости. 2007. 22 авг.

⁸⁶ Исторически электрические сети Сибири и Европейской части России были связаны между собой высоковольтной линией передачи, которая проходила через Казахстан. Интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Москва, 2007.11.17), см. дискуссию на эту тему в гл. 3.

меньшее число участников, а доля Сибири в свободном сегменте общенационального оптового рынка была гораздо меньше доли Европейской части России. В 2005 году из 68 млрд кВт·ч, торгуемых в свободном сегменте общенационального оптового рынка, лишь 3 млрд кВт·ч торговались в Сибири. Доля Сибири составляла примерно треть от всей электроэнергии, произведенной в Европейской части России в то время. Но при этом доля Сибири на оптовом рынке составляла менее 5 процентов от объема электроэнергии, произведенной в Европейской части России. Оптовый рынок Сибири имел меньше участников, чем оптовый рынок Европейской части России. В 2006 году из 249 зарегистрированных участников общенационального оптового рынка только 33 были из Сибири⁸⁷. Хотя доля Европейской части России в общенациональном производстве электроэнергии была примерно в 3,3 раза больше, чем доля Сибири, число участников оптового рынка из Европейской части было в 7,5 раза больше, чем число сибирских участников. Такая узкая представленность на общенациональном рынке электроэнергии объяснялась тем, что основные потребители электроэнергии в Сибири не переключились на оптовый рынок, предпочитая вместо этого двусторонние договоры, условия которых не диктовались конкурентным ценообразованием (вышеназванная траектория подробно рассматривается в разделе данной главы, посвященном соглашениям Сибирского региона).

На Дальнем Востоке правительство сохранило полный контроль над ценовым уровнем, и дальневосточные генерирующие компании не участвовали в работе общенационального оптового рынка электроэнергии. Отдаленные регионы Дальнего Востока (Камчатка, Якутия, Чукотка) не были соединены с единой национальной электрической сетью, поэтому неудивительно, что все тарифы там оставались регулируемыми из-за невозможности конкуренции. Однако крупнейшие производители южной части

⁸⁷ В 2005 году в соответствующей зоне оптового рынка электроэнергии было представлено 169 субъектов (Европейская часть России) и 27 субъектов (Сибирь). Годовой отчет РАО ЕЭС за 2005–2006. URL: <http://www.rao-ees.ru/en/archive/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

Дальнего Востока (Приморский край, Амурская область и особенно Хабаровский край) были соединены с Сибирью и могли быть интегрированы в общенациональную систему. Сохранение на Дальнем Востоке отдельной зоны было политическим решением, направленным на защиту электроэнергетической и угольной отраслей региона.

Социально-экономическое развитие и темпы реформ

Как заметил представитель Министерства экономического развития, правительство сохранило за собой последнее слово в определении темпов либерализации, учитывающих «социально-экономическое развитие» России⁸⁸. В целом правительство осторожно повышало цены, учитывая возможный протест против резкого роста тарифов и их воздействие на инфляцию. Администрация Путина прекрасно понимала, что повышение цен на электроэнергию для населения затронуло все его слои и что эта мера была крайне непопулярной. Согласно опросу общественного мнения 2006 года, почти 60 процентов респондентов заявили, что рост платы за услуги ЖКХ имел «значительное негативное влияние на их жизнь»⁸⁹. Годом ранее, в 2005 году, вследствие

⁸⁸ Интервью № 24 с регулятором / экономистом в Министерстве экономического развития (Москва, 2007.02.14).

⁸⁹ Почти 2/3 (57 %) респондентов в опросе 2005 года сообщили, что повышения тарифов на электроэнергию «оказали негативное влияние на их жизнь». Среди опрошенных 39 % сообщили, что в результате повышения стоимости коммунальных услуг им придется пересмотреть расходы. Другие 39 % ответили следующим образом: 18 % — «Я буду копить (на транспорт, одежду, продовольствие)»; 15 % — «Я буду искать дополнительные источники дохода»; 6 % — «Я буду меньше пользоваться услугами ЖКХ». Опрос был проведен ФОМ. Опрос проводился в сентябре 2005 года на всей территории России: в 100 административно-территориальных единицах в 44 регионах. В опросе приняли участие 1500 человек. Для населения Москвы был проведен дополнительный опрос. Материал доступен в архиве на веб-сайте ФОМ, в разделе ЖКХ. URL: <https://bd.fom.ru/report/map/dd060422> (дата обращения: 20.08.2022). Частично данный материал был опубликован в работах [Wengle 2007; Wengle, Rasell 2008].

реализации социальных реформ, направленных на монетизацию льгот, состоялись массовые демонстрации. Эти события наглядно показали, что либерализация основных услуг имеет болезненные последствия [Wengle, Rassel 2008]. Эти протесты были важным сигналом в контексте предстоящих электроэнергетических реформ, поскольку специальные тарифы на электроэнергию были одной из льгот, против которых была направлена эта реформа.

Тарифы для населения значительно возросли, но остались полностью регулируемы. В отличие от тарифов для промышленных потребителей тарифы для населения были фактически исключены из программы либерализации цен. Потребление электроэнергии населением составляло порядка 10 процентов от общего объема генерации и оставалось самым активно субсидируемым сегментом отрасли. В поправке 2005 года к законам 2003 года, регулирующим электроэнергетику, правительство определяет так называемых гарантирующих поставщиков для снабжения электроэнергией «жилых домов и других социально значимых групп потребителей» по ценам, установленным правительством⁹⁰. Таким образом правительство сохранило важный механизм контроля над ценами на электроэнергию для населения. Один из важнейших вопросов, на которые придется ответить в будущем, заключается в следующем: сможет ли правительство рассчитывать, что гарантирующие поставщики возьмут на себя издержки, связанные с повышением цен на оптовом рынке, или эти издержки в конечном итоге станут бременем для розничных потребителей. Имеющиеся на данный момент факты не дают возможности однозначно ответить на этот вопрос. Москва одобрила ежегодное повышение регулируемых тарифов для населения. Тем не менее каждый год приходилось отдельно обсу-

⁹⁰ Интервью № 15 с аналитиком в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.27). В пресс-релизе РАО ЕЭС двусмысленно говорилось: «Уровень цен... должен быть, с одной стороны, достаточно стабилен, а с другой стороны, он должен обеспечивать надежный уровень доходности для поставщиков электроэнергии». Пресс-релиз РАО ЕЭС, Москва. 2003. 23 мая. URL: <http://www.rao-ees.ru/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

ждать размер этого повышения. Перед выборами президента в 2004 году Путин одобрил рост тарифов на электроэнергию, но лишь в размере, соотносимом с уровнем инфляции (реформаторы надеялись на более значительное повышение)⁹¹. В 2011 и 2012 годах было одобрено увеличение платы на 15 и 10 процентов соответственно, однако в обоих случаях удорожание тарифов опережало инфляцию⁹². Во время правления Путина перекрестные субсидии неуклонно сокращались. Тем не менее по окончании реформ домохозяйства в целом платили за электроэнергию меньше ее себестоимости, а цены для населения были ниже цен для промышленных предприятий. В 2009 году цены для населения были в среднем в 1,5 раза ниже цен для промышленных предприятий⁹³. Кроме того, ФСТ продолжала следовать практике ФЭК, которая устанавливала отдельные ценовые диапазоны для каждого региона, то есть минимальные и максимальные тарифы для региональных домохозяйств. Но это означает, что правительство продолжало тщательно планировать процесс маркетинга российских регионов.

На тот момент, когда я заканчивала исследование, у власти были планы по либерализации тарифов для населения, однако для этого им еще предстояло преодолеть серьезные препятствия⁹⁴. Одно из этих препятствий имело технологический, или материальный аспект, если говорить в терминах нашей теории, изложенной в третьей главе. Либерализация розничного сегмента требует эффективных с точки зрения затрат и быстрых спо-

⁹¹ В российской ежедневной газете «Время» было выражено мнение, что такое положение дел было выгодно «Единой России», партии Путина, а также «Союзу правых сил», партии Чубайса, см.: Is the Electricity Monopoly playing Politics? // RFERL Newline. October 23, 2003.

⁹² ФСТ публикует информацию о повышении регулируемых тарифов. URL: http://www.fstrf.ru/tariffs/info_tarif/electro (в настоящий момент ресурс недоступен). Данная ситуация комментируется, напр., в статье: Тарифы сошли с ума // Независимая газета. 2013. 26 февр.

⁹³ Тарифы на электроэнергию для населения в 1,5 раза ниже себестоимости // Независимая газета. 2009. 12 окт.

⁹⁴ Эти препятствия подробно рассматриваются в докладе Международного энергетического агентства ОЭСР [Cooke et al. 2012].

собою получения информации о потреблении электроэнергии индивидуальными домохозяйствами, что, в свою очередь, требует обеспечить приборами учета каждое самостоятельное хозяйство. Такую систему учета расхода электроэнергии необычайно трудно и затратно ввести в России, отчасти потому что материальная инфраструктура никогда не была приспособлена к замерам объемов индивидуально потребляемой электроэнергии отдельными домохозяйствами⁹⁵. По этой причине тарифы для населения, скорее всего, и впредь будут политическим, а не экономическим вопросом.

Региональные варианты режимов субсидирования

В 1990-е годы губернаторы регионов, конечно же, применяли различные виды субсидий. Тем не менее — несмотря на то что либеральные реформаторы смогли успешно разделить электроэнергетические предприятия и создать оптовый рынок электрической энергии и мощности, различия в субсидиях для промышленности и домохозяйств, обусловленные спецификой региона, сохранялись и после 2004 года. Даже хотя из «АО-энерго» были выделены надрегиональные холдинговые компании, а центр регулирования был перенесен из регионов в Москву, попытки либеральных реформаторов ликвидировать субсидии привели к частичному успеху.

Как было показано в предыдущей главе, новые собственники преследовали свои интересы в электроэнергетике и в разной степени могли влиять на реформы в отрасли. В табл. 5.2 обобщена информация о режимах субсидирования в различных регионах России.

⁹⁵ В докладе МЭА отмечается, что многим странам трудно внедрить такую систему. В отношении России МЭА также предупреждало, что на практике «преимущество от расширения выбора для мелких оптовых потребителей может быть нейтрализовано затратами, связанными с этой мерой». Обсуждение методов учета расхода тепловой энергии индивидуальными домохозяйствами содержится в работе [Collier 2011: 238].

Таблица 5.2. Межрегиональные различия в режимах субсидирования, 2003–2008 гг.

Регион	Режим субсидирования
Европейская часть России	Общее снижение объема субсидий
Сибирь	Сохранение промышленных субсидий в крупных промышленных регионах, обладающих ГЭС
Дальний Восток	Сохранение или рост перекрестных субсидий для населения, а также субсидий в форме прямых перечислений бюджетных средств

Субсидии для Европейской части России

В Европейской части России режимы субсидирования в электроэнергетике были связаны с субсидированием расходов на газ. В частности, на протяжении всего постсоветского периода сохранялись низкие цены на газ. «Газпром» всегда был главной опорой в реализации различных схем субсидирования в энергетике вообще и в электроэнергетике в частности. В 1990-е годы губернаторы регионов в Европейской части России в своем противостоянии с Чубайсом зависели от «Газпрома». Субсидии, которые губернаторы предлагали региональным субъектам, по сути, обеспечивал «Газпром». Руководители регионов и «АО-энерго» могли удерживать цены на низком уровне только потому, что «Газпром» предоставлял им кредиты на поставки газа и снабжал регионы газом по ценам ниже рыночных⁹⁶. Как правило, «Газпром» не имел возможности прекратить поставки задолжавшим электростанциям, но компания действительно часто угрожала прекратить подачу газа для особенно неплатежеспособных должников⁹⁷. Многие

⁹⁶ См., напр., [Gustafson 1999: 55].

⁹⁷ При этом компания иногда все же отключала от газа особенно сильно задолжавших потребителей — временно и частично. Например, в Твери «Газпром» сократил подачу газа городу на 45 процентов до тех пор, пока город не выплатит долг объемом в 210 млрд руб. [40 млн долл.]. OMRI/DD, October 2, 1996.

«АО-энерго» постоянно имели задолженность за газ. Около 2000 года «Газпром» с разрешения правительства начал временно отключать от газа отдельные «АО-энерго», которые не производили платежей. Таким образом «Газпром» и Чубайс объединили усилия, чтобы заставить региональных клиентов «АО-энерго» платить по счетам: «Получив возможность с помощью правительственного постановления усилить давление на регионы, естественные монополии обязаны договориться между собой»⁹⁸.

Хотя Чубайсу не нравилось стремление «Газпрома» установить контроль над новыми электроэнергетическими компаниями, что было подробно рассмотрено в четвертой главе, в вопросе либерализации цен интересы либерального реформатора и крупнейшего поставщика газа совпадали. Их общим желанием было положить конец субсидированию в электроэнергетической отрасли и добиться повышения цен. Подобная общность интересов возникла по ряду причин. Поскольку цены на газ внутри страны оставались низкими, «Газпром» мог бы выиграть от реформ, предусматривающих повышение цен на электроэнергию, ибо при более высоких ценах электроэнергетические компании смогли бы оплачивать счета за газ, что повысило бы доходы «Газпрома» от контролируемых им электроэнергетических компаний. Когда реформы Чубайса стали приносить результаты в Европейской части России, по всему этому региону повысились цены на электроэнергию, а субсидии в целом сокращались. Как мы отмечали ранее, перекрестное субсидирование считалось одним из основных препятствий на пути осуществления либеральных реформ, поэтому первоочередной задачей было постепенно ликвидировать этот вид субсидирования. Следовательно, сокращение перекрестных субсидий во всех крупных регионах Европейской части России, которое наблюдается с 2000 года, должно рассматриваться как важное завоевание либералов, несмотря на то что оно далось им благодаря единству интересов с «Газпромом».

⁹⁸ Автономное плавание // Известия. 2000. 7 апр. В гл. 3 я отмечала, что «Газпром» смог получить акции в привлекательных электростанциях в обмен на долг, что позволило ему решать, кто получит электроэнергию и по какой цене.

Таблица 5.3. Сохранение региональных различий
в перекрестных субсидиях

	«Мосэнерго»	«Иркутскэнерго»	«Дальэнерго»
2000	0,2	Перекрестные субсидии не использовались	0,1
2005	0,05	Перекрестные субсидии не использовались	0,66

Примечание: размер перекрестных субсидий рассчитывается как разница между промышленными тарифами и тарифами для населения (городов), см. Приложение. Самые ранние из имеющихся данных о промышленных тарифах относятся к 1998 г. Данные о ценах, полученные мной от РАО ЕЭС, заканчиваются 2005 г. Интервью и сообщения в средствах массовой информации подтверждают общие выводы, которые я сделала на основе этого массива данных.

Источник: данные РАО ЕЭС по регулируемым тарифам.

Безусловно, в Европейской части России сокращение перекрестных субсидий было более значительным, чем в других регионах. В табл. 5.3 представлены региональные варианты перекрестного субсидирования на примере трех «АО-энерго» в начале и конце периода либерализации цен (2000–2005 гг.) (табл. А.4.2 в Приложении содержит данные по более широкому ряду регионов).

Получить данные о промышленных субсидиях труднее. Сравнение промышленных тарифов в регионах Европейской части России позволяет сделать вывод, что этот вид субсидий преимущественно использовался в республиках Татарстан и Башкортостан, а также в Свердловской области (см. табл. А.4.3 в Приложении). Эти три региона в целом были более независимыми, чем другие регионы Европейской части России. «Татэнерго» и «Башкирэнерго» могли рассчитывать на поставки энергоносителей региональными энергетическими компаниями «Татнефть» и «Башнефть». Как мы уже убедились, в 1990-е годы эти густонаселенные национальные регионы согласовали специальные соглашения с правительством

президента Ельцина. На протяжении рассматриваемого нами периода они сохраняли независимость. Ни «Татэнерго», ни «Башкирэнерго» не были интегрированы в новые компании электроэнергетического комплекса — ОГК и ТГК⁹⁹. В Татарстане, Башкортостане и Свердловской области цены оставались ниже среднего регионального уровня. За исключением этих регионов, в Европейской части России субсидии для промышленных потребителей и населения в целом сократились, а цены выросли.

Субсидии в Сибири

Сибирь могла рассчитывать на субсидии благодаря Байкалутцу и Ангаре-невесте — так иркутяне, жители Иркутской области, называют водные артерии, которые обеспечивают основную часть генерации электроэнергии в регионе. Уникальным аспектом режима субсидирования Сибири было то, что цены можно было удерживать на низком уровне, исключая доступ потребителей в Сибири к другим рынкам. Электроэнергия в Сибири была дешевой, поскольку она производилась с помощью огромных гидроэлектростанций, которые позволяют сократить предельные издержки генерации единицы кВт·ч. Если цены были низкими из-за малых издержек, то что позволяет нам в данном случае говорить о субсидиях? Речь идет о скрытой субсидии, поскольку низкие цены были результатом тщательно спланированной политики, которая заключалась в создании резервов электроэнергии Сибири для крупных сибирских промышленников в ущерб потребителям в Европейской части России и на Дальнем Востоке или потребителям за рубежом, в Китае или Монголии, которые заплатили бы за эту электроэнергию гораздо больше.

На протяжении большей части 1990-х годов РАО ЕЭС пыталось уравнивать цены по всей России путем создания национального оптового рынка электроэнергии. Конкурентный общенациональ-

⁹⁹ Эти два «АО-энерго» контролировали значительную долю в своем регионе, что вызвало обеспокоенность представителей антимонопольных служб [Pittman 2004a].

ный оптовый рынок мог гарантировать покупку электроэнергии покупателями, готовыми предложить за нее наивысшую цену. Это потребовало бы перетока электроэнергии из избыточных в дефицитные регионы, что в целом привело бы к снижению цен для всех, кроме жителей Сибири, чьи счета за электроэнергию возросли бы. На протяжении 1990-х годов сибирские губернаторы препятствовали такому сценарию. Они считали, что «дешевой энергии на всех не хватит»¹⁰⁰. Сибирские губернаторы стремились сохранить систему, при которой потребители Сибири могли пользоваться благом дешевой электроэнергии региона. Это мнение господствовало среди сибирских политиков, ученых, энергетиков: необходимо сохранять низкий уровень цен в Сибири путем создания резервов дешевой энергии для местных отраслей¹⁰¹. Следуя этому правилу, сибирские губернаторы фактически гарантировали субсидии для региональных отраслей промышленности тем, что мешали созданию единой ценовой зоны, предоставляя региональным промышленным потребителям привилегированный доступ к самой дешевой в России электроэнергии. В 1990-е годы такие режимы субсидирования были ограничены отдельными регионами и применялись в индивидуальном порядке. Один из руководителей «Иркутскэнерго» так описывал отношения компании с промышленными потребителями: «Мы начали практиковать снижение тарифов для определенных потребителей, в определенных рамках и на определенных условиях»¹⁰². По мере углубления экономического кризиса 1990-х годов такие соглашения становились для Сибири обычным делом. В Красноярском крае аналогичные соглашения обеспечивали снижение тарифов

¹⁰⁰ Дешевой энергии на всех не хватит // Восточно-Сибирская правда. 1997. 6 янв.

¹⁰¹ Данная позиция подробно излагается в сборнике: Материалы к энергетической стратегии Сибири. Новосибирск: Сибирское отделение РАН, июль 1997, гл. 10, с. 102. Такая политика также широко обсуждалась в региональных газетах, напр.: Дешевой энергии на всех не хватит // Восточно-Сибирская правда. 1997. 6 янв.

¹⁰² С. Куимов; Эксперт. 1998. Апр. № 14. С. 35. Тот факт, что региональные администрации поддерживали эти соглашения, подтверждается проинтервьюированным мной экспертом в интервью № 60 с руководителем электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.12.03).

для основных потребителей «Красноярскэнерго» — красноярских алюминиевых заводов. «Тарифы для наших [предприятий алюминиевой промышленности] были занижены изначально», — заявил эксперт, комментируя отношения между региональным «АО-энерго» и алюминиевой промышленностью¹⁰³. В обмен на низкие энерготарифы и налоги для алюминиевых компаний магнат алюминиевой промышленности Дерипаска предоставлял рабочие места жителям Красноярска (и, как говорят, по крайней мере однажды помог А. И. Лебедю стать губернатором края) [Barnes 2006: 138]. Основополагающим положением этих соглашений было то, что энергоемкие отрасли региона получали привилегированный доступ к дешевой энергии, вырабатываемой реками Сибири. Стране такие соглашения были необходимы, поскольку огромные и экономически значимые предприятия металлургической промышленности в исключительной степени зависели от дешевой электроэнергии¹⁰⁴.

Но после либерализации цен, предусмотренной реформами Чубайса 2003 года, промышленные субсидии для сибирских предприятий сохранились. В ряде сибирских регионов компании продолжали получать дешевую электроэнергию, и им не было нужно становиться участниками нового оптового рынка. Эта тенденция особенно четко прослеживается на примере алюминиевых заводов: «Они [“Иркутскэнерго”] давали дешевое электричество алюминиевым компаниям»¹⁰⁵. Из предыдущей главы

¹⁰³ Красноярск пошел по приморскому пути // Сегодня. 1997. 12 сент. В той же статье также отмечается, что данная мера привела к повышению цен для других промышленных потребителей. Почти две трети электроэнергии «Красноярскэнерго» генерируется Красноярской ГЭС, а вся высоковольтная мощность «Красноярскэнерго» шла Красноярскому алюминиевому заводу. См.: Вестник региональной энергокомиссии. 2005. Янв. С. 27.

¹⁰⁴ Рутленд говорит о важности металлургической промышленности и отмечает роль электроэнергетических субсидий [Rutland 2006: 16].

¹⁰⁵ Интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.17). Аналогичные замечания высказали мои эксперты в интервью № 15 с аналитиком в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.27); интервью № 53 с сотрудником электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.11.19); а также в интервью № 54 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.20).

мы узнали, что «Русал» контролирует почти все стратегические ГЭС Сибири либо самостоятельно, либо совместно с государственной «ГидроОГК». При Путине «Русал», известный своим влиянием на губернаторов еще в 1990-е годы, продолжил попытки обеспечить себя дешевой электроэнергией. В Сибири ведущие собственники производящих электроэнергию компаний («Русал» и правительство) являлись в то же время основными потребителями электроэнергии: купля-продажа электроэнергии была внутренним делом предприятия, а не рыночной операцией. До тех пор, пока «Русал» имел в собственности предприятия электроэнергетического комплекса, новые правила рынков электроэнергии ничего не изменили бы в этой ситуации.

Вплоть до 2007 года алюминиевые компании и другие электроемкие потребители либо покупали электроэнергию посредством двусторонних договоров, либо приобретали ее по низким регулируемым ценам, пользуясь объемными промышленными субсидиями, которые назначали региональные регулирующие комиссии¹⁰⁶. После 2007 года благодаря вступлению в силу новых правил оптового рынка и либерализации цен генераторы электроэнергии получили возможность повышать цены для всех потребителей и продавать электроэнергию на оптовом рынке. Официальные положения предписывали замену регулируемых двусторонних договоров (РДД) свободными двусторонними договорами (СДД). При этом покупатели и продавцы могли заключать договор на основе любой цены, которую они считали приемлемой согласно правилам, регулирующим заключение СДД. Алюминиевые компании, конечно же, «надеялись, что они смогут продолжать получать низкие цены через двусторонние контракты»¹⁰⁷. Было маловероятно, что электричество будет торговаться для получения максимально возможной прибыли, учитывая

¹⁰⁶ См., напр., Вестник региональной энергокомиссии Красноярского края. 2005. Янв. На это обстоятельство также указывали эксперты в интервью № 50 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.15) и интервью № 52 с экономистом/экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.17).

¹⁰⁷ Интервью № 57 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.22).

особые структуры собственности, возникшие в Сибири на основе вертикальной интеграции ГЭС и их электроемких потребителей в перерабатывающей отрасли. Другими словами, охват оптового рынка оставался ограниченным, поскольку более половины электроэнергии региона производилось ГЭС, владельцами которых были участники рынка, не заинтересованные в повышении доходов от максимально выгодной продажи электроэнергии¹⁰⁸. «Прибыль получается в другом месте; в алюминии... это была действительно прибыль», — дал ясно понять один осведомленный специалист. Практически вся электроэнергия ГЭС продолжала продаваться по ценам ниже рыночных смежным промышленным предприятиям или государственным потребителям, как, например, сибирские железные дороги¹⁰⁹.

Сибирь продавала почти всю электроэнергию по ценам, которые были гораздо ниже средних тарифов по всей России и существенно ниже цен на новом сибирском оптовом рынке (см. табл. А.4.4 и А.4.5 в *Приложении*). Несомненно, главным бенефициаром низких цен был «Русал», поскольку он контролировал крупные ГЭС: «Российские алюминиевые компании покупают электроэнергию в среднем по \$0,012 за 1 кВт·ч. Однако она обходится Русалу так дешево из-за того, что алюминщики в свое время выкупили ГЭС в Сибири в собственность. В Западной Европе электроэнергия обходится алюминиевым концернам в \$0,03 за 1 кВт·ч»¹¹⁰. Небольшая плата за электроэнергию сокращает издержки производства алюминия: например, по подсчетам за 2002 год, «Русал» платил за электроэнергию порядка 120 долл.

¹⁰⁸ Здесь мы особо подчеркиваем, что собственники «Иркутскэнерго» не были заинтересованы в получении прибыли от производства электроэнергии. Интервью № 54 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.20).

¹⁰⁹ О железнодорожных субсидиях говорили несколько экспертов: интервью № 50 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.15) и интервью № 60 с руководителем электроэнергетической компании (Иркутск, 2007.12.03).

¹¹⁰ Hydro-Aluminium построит завод в России. Если договорится о цене за электроэнергию // Коммерсантъ. 2006. 12 янв. Приобретение Дерипаской доступа к дешевой электроэнергии также часто освещались в региональных и национальных новостях. См., напр.: Русский алюминий ищет дешевую энергию // Коммерсантъ. 2001. 30 нояб.

на одну тонну алюминия, что было гораздо меньше издержек на электроэнергию крупных алюминиевых заводов за пределами России¹¹¹. Сибирские железные дороги были еще одним крупным бенефициаром режима субсидирования в Сибири. Поскольку правительство контролировало «ГидроОГК», оно было вторым по величине собственником электростанций в Сибири. Благодаря субсидированию железнодорожных тарифов сибирские добывающие компании смогли транспортировать грузы от места добычи к национальным и международным рынкам сбыта, не оплачивая полную стоимость дальней грузоперевозки.

Поскольку «способ определения тарифов на гидроэлектроэнергию не слишком был прозрачен»¹¹², трудно получить доступ к данным о том, сколько в действительности платили получатели субсидий, но многие осведомленные специалисты подтверждают, что «большая часть гидроэлектроэнергии Иркутска идет напрямую алюминиевым компаниям и другим клиентам, которые получают специальные тарифы»¹¹³. Таким образом, если в Европейской части России стержнем политической борьбы вокруг реформы электроэнергетики был спонсор энергетических субсидий («Газпром»), то в Сибири важнейшую роль играли бенефициары субсидий. Эти бенефициары — «Русал» и сибирские железные дороги способствовали сохранению обособленного рынка в Сибири, в рамках которого крупнейшие производители и потребители электроэнергии договорились удерживать цены на низком уровне. Однако в результате стало «очень сомнительно, что будет конкуренция [в Сибири]»¹¹⁴.

¹¹¹ В одной статье эти издержки сравниваются с издержками, которые, обычно несут американские компании «Alcoa» и «Kaiser»: «Alcoa» — 289 долл. за тонну; «Kaiser» — 330 долл. за тонну [Pirani 2002]. Rusal Leaves Competitors Counting Their Costs // Metals Bulletin, June 9, 2002. URL: <http://piraniarchive.wordpress.com/home/about/rusal-leaves-competitors-counting-their-costs/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

¹¹² Интервью № 43 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Хабаровск, 2007.10.10).

¹¹³ Интервью № 50 с предпринимателем (Иркутск, 2007.11.15).

¹¹⁴ Интервью № 16 с экспертом в сфере электроэнергетики / консультантом (Москва, 2006.10.30).

Рассматривая результаты субсидирования Сибири, следует сделать оговорку: между регионами с большим и малым объемом генерации существует огромное различие. Регионы с малым объемом генерации с точки зрения субсидий, скорее, повторяли сценарии Европейской части России: сокращение субсидий населению, отсутствие промышленных субсидий и бюджетных ассигнований. Тем не менее эти регионы были заинтересованы в сохранении в Сибири обособленной ценовой зоны, поскольку они получали часть дешевой электроэнергии из соседних регионов, обладающих ГЭС. В отличие от Европейской части России, сибирские регионы, как правило, не прибегали к значительным перекрестным субсидиям, поскольку ценовой уровень в Сибири был в целом достаточно низким. Это утверждение в первую очередь справедливо в отношении сибирских регионов с большим объемом генерации. Регионы с меньшим объемом генерации, напротив, применяли перекрестные субсидии, но, как и в регионах Европейской части России, объем этих субсидий был сокращен за пятилетний период с 2001 по 2005 год¹¹⁵.

Субсидии на Дальнем Востоке

На Дальнем Востоке субсидии предоставлялись в форме прямых бюджетных отчислений региональным правительствам и в форме бесплатных или субсидируемых поставок энергоносителей для «АО-энерго». В отличие от Сибири, где борьба за собственность и низкие тарифы была мотивирована наличием большого количества дешевого электричества, электроэнергия на Дальнем Востоке была редким ресурсом на протяжении большей части 1990-х годов. Кроме того, генерируемая в регионе электроэнергия была самой дорогой в России¹¹⁶. В результате

¹¹⁵ Данные по ценам РАО ЕЭС получены автором от этой организации, см. Приложение, табл. А.4.2.

¹¹⁶ Данные по ценам РАО ЕЭС получены автором от этой организации, см. Приложение, табл. А.4.4. См. также различные статьи в местных дальневосточных СМИ, где обсуждается цена на электроэнергию, напр.: Дальэнерго меняет партнера? // Утро России. 1997. 14 янв. В связи с той же темой см.

устаревания технологической инфраструктуры дальневосточные электростанции несли огромные убытки¹¹⁷. Характерная для российской электроэнергетики драма с перебоями в подаче электроэнергии с особой остротой развернулась на Дальнем Востоке. Первым был приватизирован угледобывающий сектор, и вскоре многие шахты были закрыты на фоне экономического кризиса, когда обрушился спрос и небольшое число оставшихся потребителей не могли платить за уголь¹¹⁸. Это означало, что многие региональные «АО-энерго» не получали достаточно угля для отопления помещений зимой¹¹⁹, что привело к повсеместным перебоям в подаче электроэнергии. Местные жители вспоминают этот период как «темные времена»¹²⁰.

Губернатор Приморского края был твердым сторонником субсидий: «Я всегда говорил, что надо дотировать электроэнергию на Дальнем Востоке...»¹²¹ Федеральное правительство постоянно оказывало помощь посредством прямых бюджетных ассигнований для дальневосточных региональных администраций, а также поставок дизеля и угля с целью преодолеть кризис энергоносителей¹²². Типичным примером такой политики явля-

интервью № 32 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.09.18) и интервью № 34 с ученым / сотрудником электроэнергетической компании (Владивосток, 2007.09.23).

¹¹⁷ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

¹¹⁸ После 2000 года производство угля на Дальнем Востоке было восстановлено. Однако дальневосточный уголь по сравнению с сибирским углем был низкокалорийным и малорентабельным, поэтому себестоимость производства электроэнергии на Дальнем Востоке была выше.

¹¹⁹ Напр.: Острый сигнал: прошли выборы — отключили батареи // Утро России. 1994. 15 янв., а также: Дефицит света... // Утро России. 1996. 12 марта.

¹²⁰ Беседы с жителями Приморского края подтвердили актуальность этих воспоминаний. Антропологи установили, что нарушение в подаче электроэнергии воспринимается как резкий откат к доисторическим временам, см. [Platz 2000].

¹²¹ Эти слова Наздратенко цитируются в книге «Крест Чубайса» [Бергер, Прокурнина 2008: 73].

¹²² Комиссия по чрезвычайным ситуациям предпринимает конкретные шаги по разрешению топливного кризиса // Утро России. 1997. 14 янв. Антикризисные меры и поддержка со стороны федерального правительства включали льгот-

ется указ президента от 1997 года, согласно которому полномочный представитель президента в Приморском крае с целью «нормализации обстановки в топливно-энергетическом комплексе края... организует распределение финансовых средств, выделяемых Приморскому краю из федерального бюджета, и осуществляет контроль за их целевым использованием»¹²³. Обычно первыми в списке дотируемых компаний были «Дальэнерго» и «Хабаровскэнерго», но помощь получало большинство дальневосточных компаний¹²⁴. Хотя ассигнования, согласно местным средствам массовой информации, являлись исключительной мерой, принимаемой в особенно трудной ситуации, перечисления из федерального бюджета стали ежегодными. Каждую осень в рамках «подготовки к зимнему сезону» Приморский край не мог найти средства для покупки энергоносителей и нуждался в помощи, чтобы спасти тонущее «Дальэнерго». Прямые бюджетные ассигнования были субсидиями в пользу региональных электроэнергетических компаний, и Дальний Восток был основным получателем такого рода дотаций¹²⁵. Как следует из табл. 5.4,

ные поставки энергоносителей: в 1997 году федеральный комитет, занимающийся топливно-энергетическими ресурсами, распорядился о выделении почти 20 тыс. тонн дизельного топлива на эти цели. Льготные поставки энергоносителей часто затрагивались в местной прессе; одна из первых статей на эту тему: Миллиарды на топливо // Утро России. 1994. 20 янв. Эта тема также раскрывается в нескольких интервью, а именно: интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в области электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04) и интервью № 43 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Хабаровск, 2007.10.10).

¹²³ Указ президента Российской Федерации: О дополнительных правах и обязанностях полномочного представителя президента Российской Федерации в Приморском крае // Утро России. 1997. 10 июня.

¹²⁴ «Министр энергетики Юрий Шафраник... заявил, что Москва выделила 4,6 трлн руб. на спасение топливно-энергетического комплекса региона». OMRI/DD, August 6, 1996; а также: Primoriye to receive federal funds // OMRI/DD. September 23, 1996.

¹²⁵ Заметим, что для Приморского края и Хабаровска была выделена одна и та же сумма, но, поскольку в Хабаровске проживает меньше жителей, при пересчете на душу населения оказывается, что Хабаровск получил больше (306 руб. на душу населения), чем Приморский край (230 руб. на душу населения).

Таблица 5.4. Регионы, получающие дотации в 2004 г.

Субъект Федерации	Млн руб. (ассигновано из гос. бюджета/ фактически выделено)	Надрегиональная территория
Приморский край	460/283	Российский Дальний Восток
Хабаровский край	460/283	Российский Дальний Восток
Амурская область	85/52	Российский Дальний Восток
Камчатская область	680/418	Российский Дальний Восток
Магаданская область	50/30	Российский Дальний Восток
Чукотский АО	80/49	Российский Дальний Восток
Сахалинская область	225/138	Российский Дальний Восток
Архангельская область	460/283	Европейская часть России
Якутия	100/61	Российский Дальний Восток

Источник: тарифы в электроэнергетике, документ ФСТ, с. 46.

все, за исключением одного, российские регионы, дотируемые с помощью бюджетных ассигнований в 2004 году, находились на Дальнем Востоке. Помимо прямых бюджетных ассигнований и поставок угля, перекрестные субсидии были относительно распространенной практикой в дальневосточных регионах¹²⁶.

¹²⁶ Данные по ценам РАО ЕЭС получены автором от этой организации, см. Приложение, табл. А.4.2. См. также исследование А. В. Лобунец, в котором были проанализированы перекрестные субсидии на Дальнем Востоке [Лобунец 2004: 108]. На этот факт также указывает эксперт в интервью № 34 с сотрудником электроэнергетической компании (Владивосток, 2007.09.23).

Теоретически электроэнергетические компании были главными получателями дотаций из федерального бюджета на Дальнем Востоке, а сами дотации предоставлялись в качестве чрезвычайной помощи. Но поскольку в 1990-е годы Москва не могла контролировать подобные расходы, действительные каналы реализации этих средств в конечном итоге определялись политикой региональных администраций по распределению дотаций. Как говорят, губернатор Приморского края Наздратенко использовал субсидии для укрепления своего влияния в регионе, задабривая население с помощью удержания квартплаты на низком уровне и выбирая получателей дотаций среди своих преданных сторонников. Итак, из всех регионов Дальнего Востока в Приморском крае были самые низкие тарифы на электроэнергию. Управление электроэнергетикой губернатором Наздратенко было одновременно благом и бедой для населения, поскольку в регионе частота перебоев в подаче электроэнергии была самой высокой в России (впрочем, перебои происходили по разным, в том числе независимым от администрации причинам)¹²⁷. Губернатор Хабаровского края Ишаев заслужил более приличную репутацию за управление электроэнергетической отраслью. Бывший советский аппаратчик, он провозгласил бесперебойное электроснабжение приоритетной задачей¹²⁸. При нем цены на электроэнергию всегда были выше, чем в соседнем Приморском крае, он менее щедро раздавал промышленные субсидии и был не столь терпим по отношению к домохозяйствам и промышленным потребителям, не производящим плату. В результате такой политики в Хабаровском крае перебои в подаче электроэнергии случались реже, чем в соседнем Приморском крае.

¹²⁷ Интервью № 32 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.09.18). Эти события получили освещение в средствах массовой информации, см., напр.: В режиме отключений... // Утро России. 1997. 24 сент.; еще ряд сообщений о перебоях в подаче электроэнергии упоминаются в гл. 2.

¹²⁸ Интервью № 45 с сотрудником электроэнергетической компании (Хабаровск, 2007.10.11).

Мы видим, что, хотя по прошествии важнейшего этапа либерализации цен почти во всех регионах России субсидии сократились или были ликвидированы, на Дальнем Востоке они в основном сохранялись. Перекрестные субсидии оставались достаточно распространенной практикой (см. табл. А.4.2 в *Приложении*)¹²⁹. Эксперт в области энергетики Дальнего Востока утверждал, что перекрестные субсидии были жизненно важной мерой с точки зрения федеральных властей, и это была одна из причин, по которой регион не был охвачен программой либеральных реформ, как остальные субъекты Российской Федерации¹³⁰. Правительство также продолжало выделять прямые субсидии дальневосточным электроэнергетическим компаниям в форме дотаций¹³¹. В то же время, как и в случае с передачей собственности, реформы не помогли в большой мере либерализовать отрасль, а, напротив, служили цели централизации контроля. Хотя прямые дотации сохранились и после упразднения «АО-энерго», субсидии больше не проходили через региональную администрацию. Федеральное правительство напрямую субсидировало региональную электроэнергетическую компанию ДВЭУК в порядке компенсации больших издержек производства электроэнергии в регионе¹³².

¹²⁹ Интервью № 41 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.10.05). См. также интервью с Клименко: Дальневосточный капитал. 2005. Авг. № 8/60. С. 10.

¹³⁰ По словам Клименко, «еще один фактор — значительный объем перекрестного субсидирования, которое по-прежнему сохраняется на Дальнем Востоке». См.: Дальневосточный капитал. 2005. Авг. № 8/60. С. 10.

¹³¹ Тарифы в электроэнергетике, Федеральная служба по тарифам, с. 46. Архангельская область была единственным регионом в Европейской части России, который получал субсидии в форме прямых федеральных дотаций, но субсидии были сокращены с 500 млн руб. в 2003 и 2002 годах до 283 млн руб. в 2004 году.

¹³² Размеры промышленных субсидий на Дальнем Востоке трудно выявить с помощью методологии, которую я использовала при изучении субсидий в других регионах. Многие системы энергоснабжения были обособленными, что делает сравнение промышленных тарифов с надрегиональными средними тарифами недостаточным полезным инструментом для выявления размеров промышленных субсидий.

Субсидии, цены и экономические решения, определяющие состояние отрасли

Когда реформы были близки к завершению, цены на электроэнергию оставались разными в зависимости от региона¹³³. Это касалось и свободного, и регулируемого сегментов рынка. В ценовой зоне Сибири ставки тарифов всегда были ниже, чем в ценовой зоне Европейской части России, даже несмотря на то что либерализация цен набирала обороты, а оптовый рынок развивался (см. табл. А.4.3 и А.4.4 в *Приложении*). Такие ценовые дифференциалы между регионами были обусловлены неравными затратами в процессе производства электроэнергии, различными зонами регулирования и специфическими для каждого российского региона режимами субсидирования. Большинство экспертов согласны в том, что цены в будущем будут зависеть от динамики изначально заданных ценовых дифференциалов между регионами. В свою очередь, ценовые дифференциалы, по словам Чубайса, в будущем будут зависеть от многообразных факторов, таких как «развитие регионов, развитие секторов... В них задействованы мириады различных интересов»¹³⁴.

Разные цены и режимы субсидирования в значительной мере повлияли на экономические решения, определяющие состояние отрасли. Это также означало, что рентабельность компаний и их готовность инвестировать в модернизацию инфраструктуры зависели во многом от политики. Раздражение по поводу отсутствия надежной информации, необходимой для стоимостной оценки активов, звучало в целом ряде интервью с аналитиками в сфере электроэнергетики из финансовых организаций¹³⁵. В 1990-е годы

¹³³ В интервью мои эксперты несколько раз указывали на тот факт, что цены были разными, напр.: интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.17).

¹³⁴ Такое заявление Чубайс сделал на конференции «Энергетика: тормоз или локомотив развития экономики?». Москва, 13 февраля 2007 года.

¹³⁵ Напр., интервью № 7 с аналитиком в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.05) и интервью № 9 с другим аналитиком в финансовой организации, экспертом в области электроэнергетики (Москва, 2006.10.08).

электроэнергетические компании значительно различались в том, что касается способности приносить прибыль, при этом многие убыточные «АО-энерго» находились на Дальнем Востоке¹³⁶. После создания на основе «АО-энерго» ТГК и ОГК различия в доходности компаний сохранились. Экономические аспекты реструктурированной отрасли — текущая доходность, масса повседневных решений, прогнозы на будущее — продолжали зависеть от режимов субсидирования и политических аспектов либерализации¹³⁷. Например, ТГК производили электрическую и тепловую энергию: электрическую энергию — в условиях либерального режима, который в некоторых регионах был довольно выгодным, а тепловую энергию — в условиях регулируемых цен¹³⁸. Так же как доходность «АО-энерго» в 1990-е годы, прибыльность ТГК после реформ зависела от политических решений.

В свою очередь, политические достижения и пакты по-прежнему имели непостоянный характер. Проведя приватизацию и либерализацию электроэнергетической монополии советской эпохи, либеральные реформаторы заявили о своей полной политической и «моральной» победе¹³⁹. Бывшие советские монополии, самые культовые, наделенные символическим значением организации электроэнергетической отрасли — ЕЭС и «АО-энер-

¹³⁶ На протяжении большей части 1990-х годов немногим более половины «АО-энерго» постоянно регистрировали убытки, и среди них — большая часть дальневосточных «АО-энерго». «Тюменьэнерго», «Ленэнерго» и «Мосэнерго», напротив, были в числе самых доходных «АО-энерго», см. [Бергер, Проскурнина 2008]. См. также: *Energos Produce Mixed Results* // *Moscow Times*. October 1, 1997.

¹³⁷ Например, ОГК-44 была доходной, а ОГК-3 приносила убытки.

¹³⁸ Поэтому анализ содержания бухгалтерского баланса ТГК относится к самым трудным задачам: многие издержки можно было бы отнести за счет производства электрической или тепловой энергии, при этом доходность этих компаний во многом зависит от того, какое место в балансе отводится конкретным статьям.

¹³⁹ Советник Председателя РАО «ЕЭС России» Л. Я. Гозман провозгласил реформы «моральной победой», см. ежегодный отчет РАО ЕЭС за 2007 год, раздел, посвященный членам совета директоров РАО ЕЭС. URL: <http://www.raoees.ru/en/invest/reporting/reports/report2007/>

го», — ушли в прошлое, уступив место новым, надрегиональным компаниями, которые смогли извлечь выгоду из реформ ценообразования. Из чего следует, что в результате упразднения прежних структур и демонтажа монополий советской эпохи *не возник* общенациональный конкурентный рынок. В этой главе мы увидели, как новая топология регулирования тарифов нашла отражение в разнице цен между регионами. Границы зон регулирования были результатом политических конфликтов между регионами и федеральным центром, но, кроме того, они в значительной мере определили исход рыночных реформ и политические условия, в которых стороны договаривались о ценах на электроэнергию. Конфликты вокруг необходимой степени регулирования также подтверждают более широкое положение моего исследования, которое заключается в том, что политика и рынки — взаимно образующие феномены.

Глава 6

Технократия: энергетики и менеджеры

Хотя [энергетики] оказались техническими специалистами, хорошо осведомленными о состоянии отрасли, у них не было ни особого желания, ни интереса повышать позиции или результативность компании. Им не хватало фантазии и инициативности [Brevnov 2000: 19]¹.

Менеджер, 1998

К руководству компаниями приходят менеджеры, хотя для обеспечения надежного и эффективного функционирования и развития ЕЭС нужны в первую очередь высококвалифицированные и опытные руководители — инженеры широкого профиля [Беляев 2006: 20].

Энергетик, 2006

Технократия в электроэнергетической отрасли и ее влияние на политику в сфере электроэнергетики

Технократы — это важнейшие акторы, которые занимают промежуточное положение между государством, осуществляющим регулируемую деятельность, и регулируемой экономикой. Основной фокус этой главы — это кадровые изменения в управляющем составе электроэнергетических компаний, здесь я предлагаю еще один ракурс рассмотрения либерализации отрасли и централизации политической власти при Путине как двух

¹ В 1997 году Чубайс назначил Бревнова генеральным менеджером российской электроэнергетической монополии РАО «ЕЭС России».

взаимно усиливающих процессов. Для реализации маркетизации и усиления роли государства предполагалось осуществить кадровые замены среди высококвалифицированных технократов со связями в отрасли². В частности, в данной главе прослеживается смена ролей двух технократических групп в российской электроэнергетической отрасли: инженеров / технических экспертов (энергетиков) и профессионально подготовленных руководителей (менеджеров). Я утверждаю, что изменения их положения были важнейшей составляющей либерализации электроэнергетической отрасли. С победой менеджеров и вытеснением энергетиков электроэнергетические активы были вписаны в стандартную бизнес-практику и выделены из прежнего социального и технологического контекста. Менеджеры ввели нормы и процедуры, что позволило трансформировать организации, ранее принадлежавшие Минэнерго, в компании, которые поддавались рассмотрению с капиталистических позиций в рамках формирующейся системы оценки активов. Это, в свою очередь, способствовало притоку национального и международного частного капитала, что имело центральное значение для маркетизации и либерализации электроэнергетической отрасли.

В то же время в замене энергетиков профессиональными менеджерами на руководящих постах имелась явная политическая подоплека. Российское правительство было заинтересовано в продвижении менеджеров, поскольку оно обязалось повысить стоимость государственных активов, включенных в список приватизируемых объектов. Но у правительства была и политическая цель. В истории постсоветской России худший кризис государственного управления пришелся на середину 1990-х годов³. Как нам известно из второй главы, устранив конкурентов в лице губернаторов, Путин сделал

² Митчелл рассматривает политическую динамику в контексте сменяемости технократических элит. Я следую за ним в том смысле, что рассматриваю технические компетенции в качестве идеологических рамок, которые актуализируются политическими группами в процессе обоснования экономической политики [Mitchell 2002: 41].

³ Хорошо известно, что многие реформы 1990-х годов подрывали потенциал государства. Дискуссия по поводу различных аспектов потенциала государства представлена в работе [Bruszt 2002: 13].

федеральное правительство единственным органом регулирования экономической деятельности. Смещение энергетиков служило цели политической централизации: оно позволило ослабить автономную власть губернаторов регионов, которые в 1990-е годы были среди тех акторов, чье влияние было сопоставимо с авторитетом Москвы. Выдвижение менеджеров было важнейшим шагом в процессе создания рынка и помогло лишить власти региональных губернаторов, что способствовало не только построению рынка, но государственному строительству.

Существующие исследования, посвященные трудностям оценки активов, как правило, уделяют особое внимание дефициту надлежащих институтов⁴. В центре моего исследования — малоизученная группа акторов, сыгравших свою роль в институциональном строительстве, и такой подход позволяет сократить разрыв между исследованиями, посвященными созданию рынка (с позиций экономической социологии), и исследованиями об отношениях государства и рынка (с позиций экономической политологии). Экономическая социология всегда подчеркивала важность процедур оценки в контексте создания рынков⁵. В этой главе я следую за исследованиями, делающими упор на стандартизацию и деконтекстуализацию как предварительные условия оценки активов и маркетизации в целом. Но мой личный вклад в данную дискуссию заключается в том, что в «Постсоветской энергетике» я обращаю пристальное внимание на *политический* аспект этих процессов, что с позиций экономической социологии имеет второстепенное значение⁶. В частности, я демонстрирую,

⁴ См., напр., [Gustafson 1999]. Более подробное обсуждение данных противоречий будет представлено далее в этой главе.

⁵ Каллон и Чалишкан предлагают обзор последних работ, посвященных установлению ценности как важнейшему аспекту маркетизации, см. [Çalışkan, Callon 2009; Çalışkan, Callon 2010]. В этих и других социологических исследованиях технократии особый упор делается на конфликт технократов с «нетехнократическими» группами, а не на конфликт между различными технократическими элитами.

⁶ Д. Маккензи провел очень интересное исследование процесса конструирования рынков квот на выбросы углерода. Автор уделил особое внимание политическим силам, формирующим архитектуру углеродных рынков, при

как оценка активов, обеспечивающая приток частного капитала, требовала устранения целого класса авторитетных экспертов, имеющих связи в политических кругах.

Процедура установления ценности и цены материальных объектов является важнейшей функцией рыночной экономики. Хотя экономисты используют абстрактные модели спроса и предложения для объяснения логики образования цен, социологи определяют установление ценности как результат сложного взаимодействия между людьми, институтами и материальными феноменами. В своем недавнем исследовании Каллон и Чалишкан привлекают внимание к динамике отношений, возникающих в контексте установления ценности вещей, и к тому, «как происходит непрерывное конструирование сложных и гибридных социальных конфигураций посредством одновременного влияния передаваемых из рук в руки материальных феноменов и при участии профессионального сообщества, применяющего те или иные методы установления ценности» [Çalışkan, Callon 2009: 390]⁷. Новые электроэнергетические рынки России представляли собой именно такие «гибридные социальные конфигурации». В этой главе я рассматриваю то, как в процессе постсоветских трансформаций в электроэнергетической отрасли изменялись методы установления ценности, и привязываю это рассмотрение к дискуссиям о конструировании этих методов в широком смысле, а в узком смысле — к обсуждению конструирования ценности как таковой.

План этой главы следующий: она начинается с описания идентичности технократических элит, а затем я прослеживаю смену их ролей в управлении отраслью в период с 2000 по 2004 год. Далее рассматривается важное влияние данной смены ролей на динамику маркетинга российской электроэнергетической

этом он определяет политическое влияние как продвижение лоббистами интересов промышленности [MacKenzi 2009: 159]. См. обсуждение этого вопроса в прим. 86 к гл. 1.

⁷ Отметим, что ориентированность этой работы на материальные феномены говорит об актуальности материально-технических связей, обсуждаемых в гл. 3 моей книги.

отрасли. В третьей части главы рассматривается характер влияния технократов на политическую составляющую электроэнергетики и ее либерализацию.

Энергетики и менеджеры

Две технократические элиты — менеджеры и энергетики — играли решающую роль в трансформации отрасли. Менеджеры были новыми руководителями электроэнергетических компаний. Они называли себя деловыми лидерами в мире рыночных отношений. Нередко до своего прихода в электроэнергетическую отрасль они были бизнесменами⁸, первыми российскими предпринимателями, добившимися успеха благодаря собственной инициативности. У них были деловые навыки и знания, и поэтому либеральные реформаторы хотели, чтобы именно эти люди возглавили новые электроэнергетические компании. Как отметил один мой эксперт, менеджеры «приходят прямо из московских бизнес-школ... или даже из США»⁹. Сам Чубайс был типичным представителем менеджеров в том смысле, что он был достаточно искренен в своей приверженности рынку. Его взгляды были схожи с представлениями новых менеджеров о рынке как о наиболее эффективном механизме распределения ограниченных ресурсов. Как и Чубайс, менеджеры считали себя «агентами перемен». Их миссия заключалась в том, чтобы превратить принадлежавшее советскому министерству хозяйство в ряд

⁸ Менеджер В. Минаков в своем интервью дальневосточному изданию отделяет себя от энергетиков: «Я по образованию не энергетик». Издание сообщает о его большом опыте предпринимательской деятельности: «[десять] лет занимался бизнесом». Сам он подчеркивает, что его опыт в бизнесе оказался востребован в новой ситуации: «Для моей сегодняшней должности эти знания и опыт оказались очень полезны». См. интервью с В. Минаковым: Дальневосточный капитал. 2003. Окт. № 10 (38). С. 48–49. О специфическом звучании термина «бизнесмен» в русском языке см. [Yurchak 2003, 2002].

⁹ Данный комментарий относился к новому руководству «Иркутскэнерго». Интервью № 48 с ученым (Иркутск, 2007.11.13).

прибыльных компаний, повысить их экономическую эффективность и привлечь инвестиции в отрасль¹⁰. Чубайс и новые управленцы развернули кампанию по созданию рынков, института частной собственности и свободного ценообразования¹¹. Они противопоставляли себя «старым кадрам», которые, по выражению одного менеджера, «не смогли приспособиться к новым условиям рыночной экономики»¹².

Термин «энергетики» по своему происхождению относится к советской эпохе и обозначает рабочий коллектив, профессиональное сообщество электроэнергетической отрасли. Было принято считать, что энергетики — это «одна из самых старых и хорошо организованных профессиональных каст» [Бергер, Проскурнина 2008: 29]. Многие энергетики имели за плечами многолетний опыт профессиональной деятельности, а некоторые из них помнили эпоху активного развития электроэнергетики в конце 1960-х — 1970-х годах. Поскольку электроэнергетика была приоритетной отраслью в Советском Союзе, энергетики были тесно связаны с партийной номенклатурой. Взгляды и ценности энергетиков формировались под влиянием идеалов этой профессиональной касты: технические умения, приверженность надежности и безопасности¹³. Они были инженерами, и их в первую очередь волновали технические проблемы, технические достижения и технические требования надежного и безопасного

¹⁰ Интервью № 63 с руководителем электроэнергетической компании (Москва, 2007.12.12).

¹¹ Интервью с Чубайсом: С. Mellow. Is This a Way to Create Capitalism? Maybe So. // Institutional Investor. June 1, 2003. URL: <http://www.institutionalinvestor.com/article/b15135rc6hd8s0/power-play> (дата обращения: 11.11.2011).

¹² Сам Минаков характеризует себя следующим образом: «Ему [Чубайсу] нужны были энергетики-управленцы и коммерсанты, потому что старые кадры, выросшие в закрытой технической системе, оказались не приспособлены к новым рыночным условиям». См. интервью с В. Минаковым: Дальневосточный капитал. 2003. Окт. № 10 (38). С. 48–49.

¹³ Надежность как основная составляющая «технического подхода» энергетиков упоминается в интервью № 57 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.22).

энергоснабжения¹⁴. Они часто подчеркивали свою роль в создании советской электроэнергетической системы, которая была главной опорой советского социалистического строя. Их судьбы были связаны с советским проектом модернизации. Например, один энергетик, директор Братской ГЭС, считает, что его биография связана с историей Братской электростанции. Еще ребенком он мечтал стать строителем плотины ГЭС, затем женился на дочери директора электростанции и впоследствии сам возглавил Братскую ГЭС¹⁵. Хотя энергетики считали себя членами всесоюзного тесно сплоченного коллектива, наиболее ярко проявлялась общая идентичность сибирских энергетиков: на стройках сибирских ГЭС в отдаленных и незаселенных территориях Сибири встречались молодые инженеры и добровольцы. Они приезжали, чтобы «строить социализм» [Алексеев 1973: 186]¹⁶. Впоследствии многие такие выходцы из Сибири стали выдающимися энергетиками.

Энергетики и менеджеры имели различные представления о ценности электроэнергетической системы¹⁷. С точки зрения энергетиков, электроэнергетика имела ценность в качестве высокосложной технологической системы. Она обладает как внутренне присущей ценностью (превращает ночь в день), так и ценностью по отношению к другим отраслям и формам деятельности, которые от нее зависят (она выполняет функцию

¹⁴ Безопасность энергоснабжения была приоритетной целью энергетиков, см., напр.: Основные проблемы и направления обеспечения энергетической безопасности. Иркутск: Сибирское отделение Российской академии наук, 2001.

¹⁵ В. Рудых, интервью. См.: Свет негасимый: энергетике Приангарья 50 лет. Иркутск: Восточно-Сибирская издательская компания, 2004. С. 50.

¹⁶ И в более поздний период энергетики часто жили и работали в монопромышленных городах, построенных вокруг плотин. В этих моногородах служение общему делу и профессиональная этика были частью повседневной жизни.

¹⁷ Мы делаем выводы о системе ценностей энергетиков и менеджеров на основе того, что они сами сказали в интервью. Интересный теоретический ракурс мог бы возникнуть при интерпретации этих систем с точки зрения категорий и логики обоснования Л. Болтански и Л. Тевено [Болтански, Тевено 2013].

материально-технической базы экономики)¹⁸. Как и менеджеры, энергетики стремились к эффективности, но не к экономической эффективности (извлечению максимальной прибыли), а к технической эффективности (предотвращение энергетических потерь). Менеджеры, напротив, устанавливали ценность электроэнергетических предприятий с позиций их прибыльности и не видели какой-либо ценности, скажем, в компании, которая предоставляет услуги, но не может собрать за них плату. Теоретически компания в какой-то момент достигает состояния как технической, так и экономической эффективности. Однако на практике различия в ценностях и профессиональной подготовке стали причиной конфликтов и недовольства. Энергетики жаловались, что менеджеры «не понимают технологической стороны»¹⁹. Говорили, что Чубайс не изучал основных законов физики. Энергетики были оскорблены тем, что он, человек, «не знающий даже закона Ома и простейших формул»²⁰, был назначен председателем правления РАО «ЕЭС России».

Упрощенное противопоставление менеджеров и энергетиков не означает, что это были две касты, отделенные друг от друга непроницаемыми границами. Некоторые энергетики стали успешными менеджерами, а некоторые менеджеры имели подготовку в качестве инженеров по электроснабжению. Первый председатель правления РАО «ЕЭС России» Бревнов в 1990-е годы учился на инженера, но затем стал предпринимателем, а еще позже — бан-

¹⁸ Данный термин был использован Л. Беляевым [Беляев 2006].

¹⁹ Интервью № 57 с энергетиком, экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.22). Кроме того, энергетики считали, что реформы были слишком поспешно запущены без необходимых консультаций с техническими экспертами, как, напр., в интервью № 60 с руководителем электроэнергетической компании, в прошлом энергетиком (Иркутск, 2007.12.03).

²⁰ Так сказал Ж. И. Алферов, известный российский физик, член КПРФ и противник планов Чубайса по реформированию электроэнергетической отрасли. Физика большой политики // Ведомости. 2007. 9 февр. В другом источнике, напротив, авторы утверждают, что Чубайс знал закон Ома [Бергер, Проскурнина 2008: 29].

киром. Кроме того, как бы далеко ни отстояли друг от друга энергетики и менеджеры, между ними можно провести интересные параллели. И те и другие говорили об экономическом развитии в подкрепление выдвигаемых ими положений. Они использовали символический капитал, который в большом количестве содержался в знаках советской эпохи, таких как турбины ГЭС, электросети и линии электропередачи, которые были больше связаны с ленинской эпохой, но сохранили большую актуальность и в постсоветский период. Энергетики часто использовали советский дискурс, чтобы подчеркнуть важность электроэнергетики для социальной и экономической жизни. Но, пожалуй, более удивительно то, что либеральные реформаторы и менеджеры в равной степени стремились задействовать потенциал советских символов. Как и энергетики, менеджеры использовали элементы советского дискурса, в том числе советские символы, чтобы подчеркнуть важнейшую функцию отрасли в экономике страны. Например, инвестиционный план Чубайса, нацеленный на модернизацию старой советской инфраструктуры, имел название ГОЭЛРО-2, по аналогии с оригинальной инициативой 1920 года ГОЭЛРО, с помощью которой Ленин хотел добиться электрификации недавно образованного Советского Союза. Либеральные реформаторы и менеджеры воспользовались идеей Ленина, чтобы обеспечить общественную поддержку для плана приватизации электроэнергетических предприятий страны²¹. При этом менеджеры и энергетики имели принципиальные различия. Они, как правило, считали взгляды, ценности и приоритеты оппонентов несовместимыми со своими собственными²².

Столкновение экономической и технической элиты в процессе электроэнергетических реформ наблюдалось и в других странах. Технические элиты в других странах, где были проведе-

²¹ Среди менеджеров были те, кто использовал отсылки к ГОЭЛРО, в частности В. М. Санько. Интервью с В. Санько // Красный Север. 2007. 17 мая.

²² Обыкновенно противопоставлять противоборствующие группы находит выражение в дискурсной модели «наши / не наши», которая имеет немалое значение в российской культуре.

ны радикальные рыночные реформы в сфере электроснабжения, говорили о неблагоприятных долгосрочных последствиях управления сложными техническими системами на основе факторов стоимости, а не технических характеристик²³. Они также говорили о невозможности спрогнозировать то, как будут функционировать определенные аспекты системы (например, управление нагрузкой) после осуществления реформ, подчиняющихся экономической логике. Конфликт между управленческой и технической элитами имеет давнюю историю и изучается по меньшей мере со времен Т. Веблена, который рассматривал капиталистические предприятия промышленной эпохи. Однако с точки зрения анализа Веблена противоречий между инженерами и предпринимателями нет. По мнению ученого, предприниматели придавали «общий вектор» развитию промышленности, но именно инженеры и технократы создавали условия для извлечения прибыли посредством «стандартизации производственных процессов, продукции и услуг», которая «служит целям унификации рутинного бухгалтерского учета, оформления счетов-фактур, контрактов и т. п. и таким образом формирует крупную централизованную систему счетов» [Веблен 2007: 42]²⁴. Далее Веблен утверждает, что именно инженеры «наглядно демонстрируют» предпринимателям преимущества и «созда[ют] технические возможности для внедрения новых эффективных методов» [Там же: 40]. Почему две элиты российской электроэнергетики вступили в непримиримый, казалось бы, конфликт и почему менеджеры в конечном итоге победили?

²³ А. Мейер указывает на тот факт, что операторы и инженеры американских и немецких поставщиков коммунальных услуг по-разному относятся к технологическим инновациям [Von Meier 1999]. Критические замечания технических экспертов по поводу воздействия экономических реформ на технические аспекты энергоснабжения рассматриваются в работе [Sharma 2003], а также в совместном исследовании, которое было проведено американскими, британскими и австралийскими исследователями и посвящено реформам электроэнергетики [Vine et al. 2003].

²⁴ Я признательная Г. Херригелю за идею обратиться к идеям Веблена в связи с этой проблематикой.

Исследователи российских элит, как правило, подчеркивают сохранение преемственности между советскими кадрами и постсоветскими элитами. Поэтому, если следовать логике их работ, энергетики имели бы неплохие шансы на победу. Отношения и связи, сформированные в советское время, часто оказывались огромным преимуществом при построении карьеры в постсоветскую эпоху²⁵. Д. Лейн отмечает, что многие постсоветские нефтяные элиты были как-то связаны с Минэнерго [Lane 1999: 79]. Так же и в политике: связи, установленные еще в советское время, часто оказывались полезными для карьеры в постсоветскую эпоху. О. Крыштановская и С. Уайт продемонстрировали, что многие влиятельные представители силовых структур при Путине были назначены на высокие должности в исполнительных органах власти²⁶. Однако для энергетиков старые советские связи оказались помехой. Почему так произошло?

Смена ролей энергетиков и менеджеров

Победа менеджеров

За два десятилетия, рассматриваемые нами, радикально изменилось положение двух технократических элит с точки зрения власти и влияния, а также их позиции в политических и административных структурах. Энергетики потеряли руководящие должности в предприятиях электроэнергетической отрасли. Как бы по-разному ни называли этот процесс — «чистка» или «волна», — он привел к «победе» управленцев, когда энергетиков «почти полностью сменил менеджмент»²⁷. Чубайс, директор

²⁵ Эта тема затрагивается в исследовании постсоветского периода [Verdery 2003: 311]. К. Вердери рассматривает данную тенденцию на примере сельскохозяйственных элит Румынии. См. также [Kryshtanovskaya, White 1996].

²⁶ Крыштановская и Уайт называют эту тенденцию ФСБ-изацией политики, см. [Kryshtanovskaya, White 2003: 291].

²⁷ Смена управляющего состава «Красноярскэнерго» сравнивается с чисткой в статье: Красноярск пошел по приморскому пути // Сегодня. 1997. 12 сент. В другой статье данные события изображаются с помощью метафоры волны,

правления РАО «ЕЭС России», проводил активную политику по замене энергетиков менеджерами: по словам менеджера, «когда к руководству единой российской энергосистемы РАО “ЕЭС России” пришел Анатолий Чубайс, началось формирование новой команды управленцев энергетическими предприятиями»²⁸. Когда Чубайс возглавлял Госкомимущество при Ельцине, ему в первую очередь хотелось сделать так, чтобы на место старых советских кадров пришли молодые, «неиспорченные» умы. Возглавив РАО ЕЭС, он предпринял решительные шаги с целью заменить старых сотрудников электроэнергетических предприятий и сместить энергетиков с их высоких должностей.

Кадровые перестановки, организованные головной компанией РАО ЕЭС из Москвы, способствовали обновлению руководства «АО-энерго» по всей России. Согласно одному источнику, четыре из пяти руководителей «АО-энерго» были заменены в период с 1998 по 2003 год [Алексеев 1973]. Средства массовой информации в этот период освещали только самые резонансные истории, связанные со сменой руководства, и многие подобные эпизоды остались неизвестными широкой общественности. Одна из первых перестановок произошла в «Тюменьэнерго». Это второе по величине «АО-энерго» страны, в котором директор потерял должность в компании и в совете директоров РАО ЕЭС²⁹. После смены директора наступал черед кадровых перестановок управляющего состава «АО-энерго». Еще один известный менеджер, В. Ч. Мясник, глава «Читаэнерго», по имеющимся сведениям, уволил большинство руководителей в процессе «полной зачистки» компании: «За год... не осталось ни одного из начальников,

см.: Воронцова Н. Дальневосточный капитал. 2003. Окт. № 10(38). С. 48. В этой статье также говорится о почти полной смене менеджмента, что, как утверждалось, было достижением Чубайса. Выражение «победа менеджеров» было использовано интервью № 57 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.22).

²⁸ Дальневосточный капитал. 2003. Окт. № 10/38. С. 48.

²⁹ Энергетиков выбирают первыми // Сегодня. 1999. 2 окт. Через несколько лет руководители «Мосэнерго», «Иркутскэнерго» и «Дальэнерго» были уволены.

которые работали там до прихода Мясника»³⁰. Такая политика, очевидно, достигла желаемого результата. В ежегодном отчете РАО ЕЭС за 2001 год отмечается, что «политика снижения среднего возраста сотрудников была и остается приоритетом»³¹ и что средний возраст директоров «АО-энерго» снизился на три года с 1999 по 2001 год³².

Завоевания менеджеров были внушительными, но их победа не была полной. Даже Чубайс не мог заменить всех энергетиков, да он и не захотел бы, чтобы отрасль совершенно лишилась их знаний, опыта и наработок. Тем не менее сами энергетики воспринимали эту политику как массовую чистку: «Все энергетики ушли из РАО ЕЭС, никто не остался. Только менеджеры остались в компании»³³. Это мнение подкреплялось заменами крупных руководителей, отвечающих за принятие решений, и тем фактом, что энергетики были низложены и подчинены новым менеджерам. Кроме того, когда конкуренция за высокие позиции в компаниях нарастала до уровня конфликта, руководители-энергетики, как правило, проигрывали³⁴, как, например, В. В. Кудрявый, который учился на инженера по электрооборудованию в Ивановском энергетическом институте и работал энергетиком с 1960-х годов. В начале 1990-х годов он был главным инженером «Мосэнерго». В 1996 году по распоряжению президента Ельцина

³⁰ Новые менеджеры АО Энерго исполнительны до и после передела? // Правда. 2001. 28 июня.

³¹ Ежегодный отчет РАО ЕЭС, раздел 5.4.5. «Управление персоналом». Отчет доступен на веб-сайте РАО «ЕЭС России». URL: <http://www.rao-ees.ru/en/business/report2001> (в настоящий момент ресурс недоступен).

³² С 53 лет в 1999 году до 50 лет в 2001 году, согласно ежегодному отчету РАО «ЕЭС России». Поскольку средний возраст действующих директоров должен был увеличиться на 3 года за этот промежуток времени, снижение могло означать лишь то, что в это время были назначены более молодые руководители.

³³ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

³⁴ Кудрявый был уволен в августе 2003 года за отказ выполнять президентские распоряжения касательно создания ОАО «Федеральная сетевая компания ЕЭС» и АО «Системный оператор ЕЭС». См.: Энергетика // Журнал Власть. 2004. № 23. 14 июня.

Кудрявый был назначен заместителем министра топлива и энергетики. В этом качестве он выступал ярким и авторитетным критиком либеральных реформ, постоянно голосуя против преобразовательных инициатив Чубайса [Бергер, Проскурнина 2008: 224]. В 2003 году, после того как он не одобрил некоторые ключевые меры в рамках предлагаемого правительством плана реформ, Кудрявый был уволен с этой должности³⁵. Большинство менеджеров, напротив, смогли сохранить должность несмотря на политические интриги, направленные против них. Самой заметной фигурой среди менеджеров РАО ЕЭС был, конечно же, Чубайс. Государственная Дума РФ неоднократно принимала предложение о замене Чубайса в качестве директора правления РАО ЕЭС³⁶. В 2001 году обсуждалась возможность того, что Кресс, выдающийся лидер энергетиков и губернатор Томской области — состоятельного сибирского региона, заменит Чубайса³⁷. Однако этого не произошло.

Итак, пришло время задать вопрос: почему либеральные реформаторы считали необходимой замену прежней технократической элиты? Почему в процессе модернизации, когда принимались жизненно важные решения, не был задействован огромный опыт и технические компетенции энергетиков? Ответ, возможно, следует искать в образе мыслей постсоветских российских либералов, а еще раньше — советских диссидентов, которые считали, что сущность «гомо советикус» искажена и он не способен адаптироваться к новому миропорядку³⁸. Советский

³⁵ Рыбальченко И. Электроэнергия 1991–2000 // Коммерсантъ. 2001. 13 ноября. См. также: Энергетика // Журнал Власть. 2004. № 23. 14 июня.

³⁶ Госдума неоднократно пыталась заменить его в качестве председателя правления РАО «ЕЭС России»; [Petrosyan 2004].

³⁷ Как Виктор Кресс предложил уволить Анатолия Чубайса // Коммерсантъ. 2001. 18 мая; а также: Кресс вместо Чубайса? // Век. 2001. 27 июля.

³⁸ Термин «гомо советикус» ввел А. А. Зиновьев. Дискуссия, посвященная адаптации советских граждан или советских подчиненных к жизни в постсоветский период, обширна и разнообразна и нашла отражение как в российских, так и западных исследованиях. Например, с подобной дискуссией можно ознакомиться в работе [Юрчак 2014: 58].

интеллигент, представитель либеральной традиции сформулировал это положение следующим образом: «Советский человек — продукт невидимых изменений, упадка и прогрессирующей деформации. Разорвать цепочку этих изменений не так просто. Возможно, они необратимы»³⁹. Многие российские либералы полагали, что представители старых кадров «искажены» подобным образом и не могут адаптироваться к требованиям рыночной экономики. Чубайс однажды заметил, что у директоров бывших советских заводов «сохраняются старые инстинкты, привычки, связи и сутулость»⁴⁰.

Огромные различия между менеджерами и энергетиками можно было бы объяснить формовкой советских инженеров. Л. Грэхем продемонстрировал, что сталинские чистки, затронувшие в 1920-е годы специалистов — представителей буржуазии, привели к уничтожению класса активных, независимых и смелых инженеров с экономическим мышлением, которые выступали за всестороннюю подготовку молодежи в экономической, социальной и политической сферах. Боясь репрессий, их коллеги замкнулись на решении узких технических задач и хранили молчание по поводу огромных людских потерь и социальных издержек, вызванных масштабными строительными проектами той эпохи. Грэхем также прослеживает, как за несколько десятилетий после чисток подготовка инженеров постепенно сузилась и стала сводиться к изучению сугубо технических вопросов, в предметном поле этой специальности выделились узкие области знаний [Graham 1993: 87]. Это привело к тому, что в постсоветский период компетенции энергетиков оказались чрезмерно узкими, и реформаторы считали, что человек с исключительно технической и узкоспециальной подготовкой не может претен-

³⁹ Эти слова принадлежат М. К. Мамардашвили, выходцу из Грузии, интеллигенту и общественному деятелю. *Georgia's Mental Revolution // The Economist*. August 19, 2010.

⁴⁰ Данное высказывание Чубайса приводится в книге [Gustafson 1999: 37]. Далее приводятся следующие слова Чубайса: «Редкий руководитель не бежит к правительству, не ищет связей с высокопоставленными чиновниками и не просит о льготных кредитах, налоговых послаблениях, квотах и привилегиях».

довать на роль руководителя в новых рыночных условиях. В своем исследовании советского и постсоветского проектов модернизации на Чукотке Томпсон отмечает, что эти проекты предполагали смену технократических групп и элит и что модернизация часто интерпретировалась как «воплощенное качество» в том смысле, что «прежние носители идей советского модернизма» не могли «превратиться в энтузиастов инициированных центром перемен» [Thompson 2009: 186]. В результате чисток старые кадры были сметены, что создало пространство для новых «институтов», которые были необходимы для осуществления планов модернизации.

Технократическая элита и маркетизация российской электроэнергетики

Замена энергетиков менеджерами имела определяющее значение для процесса создания рынков в электроэнергетической отрасли. Менеджеры реструктурировали советскую энергетику и выделили из монополий компании, понятные внутренним и внешним инвесторам (а также посредникам, таким как аналитики и кредитные рейтинговые агентства). Электроэнергетические компании стали постижимыми, «открытыми для стоимостной оценки» единицами благодаря ряду реформ, которые позволили ввести стандартные методы бухгалтерской отчетности, провести сокращения и избавиться от непрофильных активов, а также, что немаловажно, создать новую постсоветскую профессиональную культуру. В результате этих преобразований отрасль практически совсем утратила свое исключительное историческое, социальное и технологическое значение, которое энергетики всегда стремились подчеркнуть. «Это просто бизнес», — заявил менеджер⁴¹, и его заявление выражает суть попыток менеджеров исключить отрасль из контекста советского прошлого.

⁴¹ Интервью № 37 с руководителем электроэнергетической компании (Владивосток, 2007.10.02).

Существует консенсус в отношении того, что для установления ценности и ценообразования важна стандартизация. Исследование У. Кронона, посвященное стандартизации пшеницы в качестве предварительного условия ее превращения в товар, торгуемый на Чикагской товарной бирже, подкрепляет фактами это интуитивно понятное положение [Cronon 1992]. Здесь я говорю прежде всего об установлении ценности компаний, хотя, несомненно, имею в виду и стоимостную оценку турбин, электрических сетей, плотин, самой электроэнергии и будущих доходов и так далее⁴². Как мы видели в четвертой главе, в первые годы перехода к рынку в России необычайно ценные государственные активы продавались за мизерные суммы. Процедуры стоимостной оценки активов, очевидно, были недостаточно эффективными. По мнению многих исследователей, это произошло потому, что важные институты, которые устанавливают ценность, такие как биржи ценных бумаг, и институты, которые гарантируют защиту прав собственности, такие как контрактное право, практически отсутствовали на начальном этапе реформ⁴³. Особенно остро ощущалось отсутствие институтов, необходимых для оценки активов, при проведении первых приватизационных аукционов. Аукционы и продажи были также затронуты коррупцией: покупатели, имеющие политические и личные связи с лицами, принимающими решения, искажали эти процессы ради собственной выгоды. Активы переходили из рук в руки в сделках с произвольными, по сути, ценами, когда результат зависел скорее от того, кто имел доступ к торгам, чем от действительной ценности актива⁴⁴.

В исследованиях, авторы которых подробно останавливаются на несовершенстве институтов и коррупционной составляющей, никак не объясняется тот факт, что произвольная оценка активов была проведена уже после того, как в России были учреждены

⁴² В терминах Каллона и Чалишкан все эти материальные объекты имеют отношение к процессу конструирования ценности [Çalışkan, Callon 2009: 2010].

⁴³ См., напр., [Хоффман 2008; Gustafson 1999]. Становление рынков акций также рассматривается в гл. 5 исследования Т. Фрая [Frye 2000].

⁴⁴ См. гл. 4, где обсуждается приватизация и связанные с ней споры.

биржи ценных бумаг. Рассмотрение смены технократических элит в электроэнергетике позволяет сделать еще один вывод: активы и компании *не могли* быть оценены участниками рынка до тех пор, пока новые менеджеры не *сделали* их открытыми для оценки. Другими словами, стандартизация экономических единиц и их изъятие из советского социального, экономического и технологического контекста стали возможны благодаря смене технократических элит. Когда менеджеры возглавили региональные электроэнергетические компании по всей России, они осуществили по меньшей мере три важных меры: 1) выделили «полноценные» компании из организационных структур, которые ранее были частью отраслевых советских министерств; 2) ввели набор ценностей и стандартизировали механизмы оценки электроэнергетических активов; 3) создали новую профессиональную культуру на основе рыночных принципов.

Таким образом, какие процессы стандартизации и деконтекстуализации были запущены менеджерами? Какие методы и нормы они ввели в обиход? Первый блок задач, которые менеджеры решали, был связан с превращением региональных монополий в «полноценные компании», готовые к реструктуризации и приватизации. В 1990-е годы российская система энергоснабжения включала в себя 71 региональную вертикально интегрированную монополию, «АО-энерго». Эти структуры сохранились с советских времен. На основании двух указов президента от 1992 года «АО-энерго» были преобразованы в акционерные общества — российский аналог общества на паях. Но в действительности многие из этих компаний продолжали напоминать государственные учреждения⁴⁵. Электроэнергетические компании владели и управляли рядом активов, которые предоставляли услуги для сотрудников, но не имели особого отношения к производству электроэнергии. Компании сохраняли в собственности

⁴⁵ Аналогичное заявление было сделано в связи с «Дальэнерго», региональной электроэнергетической компанией Приморского края, — «на протяжении большей части 1990-х годов она была более похожа на государственное учреждение, чем на компанию». Интервью № 33 с журналистом, освещающим события в электроэнергетической отрасли (Владивосток, 2007.09.21).

«непрофильные» активы: жилье для сотрудников, объекты для отдыха и развлечений, а одна компания даже владела птицефермой⁴⁶. В «АО-энерго» также работало больше сотрудников, чем занято в электроэнергетических компаниях других стран. К увольнениям и сокращениям энергетики и менеджеры относились по-разному. По словам одного менеджера, «понятно, что столько людей, сколько сегодня в ней [электроэнергетике] занято, не нужно, это все лишние затраты»⁴⁷. Энергетики, напротив, считали людей, которые строили и обслуживали электроэнергетическую систему, ее ведущей ценностной составляющей. Один из упомянутых ранее энергетиков, директор Братской гидроэлектростанции, вспоминая историю этого предприятия, отождествляет станцию с ее сотрудниками: «Прежде всего Братская ГЭС — это *замечательные люди*, преданные труженики, специалисты высочайшей квалификации»⁴⁸. Получив контроль над «АО-энерго», менеджеры поспешили сократить число работников и сняли с баланса компании непрофильные активы⁴⁹. Их целью было повысить «чистую полезную мощность (выработку электроэнергии) на одного сотрудника», что служило для них критерием экономической эффективности электростанции⁵⁰. Энергетики сокращались по поводу ухода многих «высококвалифицированных и опытных руководителей»⁵¹, но не имели возможности переломить или обратить вспять эту тенденцию.

⁴⁶ См. также гл. 4.

⁴⁷ Минаков, менеджер в дальневосточной электроэнергетической компании. Интервью с В. Минаковым // Дальневосточный капитал. 2003. Окт. № 10 (38). С. 49.

⁴⁸ Слова В. В. Рудых приводятся в: Свет негасимый: энергетике Приангарья 50 лет. Иркутск: Восточно-Сибирская издательская компания, 2004. С. 46.

⁴⁹ В ежегодных отчетах РАО ЕЭС за несколько лет приводятся данные о сокращении числа сотрудников компании.

⁵⁰ Интервью № 37 с руководителем электроэнергетической компании, менеджером (Владивосток, 2007.10.02). См. также ежегодный отчет РАО «ЕЭС России» за 2001 год, раздел 5.4.5. Документ доступен на веб-сайте: <http://www.rao-ees.ru/en/archive/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

⁵¹ См. эпиграф к настоящей главе [Беляев 2006].

Еще одной важной мерой, принятой менеджерами в рамках реформы электроэнергетики, было так называемое разукрупнение активов. Как отмечалось во второй главе, в процессе разукрупнения из вертикально интегрированных монополий были выделены отдельные компании, и эта мера была крайне важна для создания рыночной конкуренции⁵². Разукрупнение потребовало ряда организационных и правовых шагов, таких как реструктуризация предприятия и управления, а также регистрация новых компаний. Этим процессом руководили менеджеры, отобранные и назначенные на административные должности в региональных электроэнергетических компаниях. Энергетики, как правило, не одобряли разукрупнение предприятий. Они считали эту меру несовместимой с целью обеспечения надежных поставок. Один энергетик сравнил данный процесс с «отделением конечностей от тела». Он был обеспокоен тем, что ни одна организация не будет отвечать за планирование и управление производством электроэнергии, а также за инвестиционные решения для всей системы энергоснабжения в целом, что электроэнергетика будет лишена «мозга», и это обязательно приведет к системным сбоям⁵³. Кроме прочего, неприятие реформы по разукрупнению монополий энергетиками, возможно, объясняется и тем фактом, что реструктуризация предприятия уничтожила карьеру многих из этих людей. Несмотря на сопротивление

⁵² Раздел вертикально интегрированных монополий позволяет отделить конкурентоспособные предприятия отрасли от неконкурентоспособных. Потенциально конкурентоспособные предприятия находятся в генерирующем и сбытовом сегментах отрасли; сетевой и распределительный сегменты по своей сути относятся к естественным монополиям. Разукрупнение как механизм постсоветских экономических реформ рассматривается в работе [Collier 2011: 205, 234].

⁵³ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики, энергетиком (Владивосток, 2007.10.04). Еще один энергетик из числа моих респондентов с беспокойством задавался вопросом о том, кто будет нести главную ответственность за функционирование системы. Он же особо отметил, что, поскольку «электроэнергия имеет множество сложных и взаимосвязанных технологических аспектов, не вполне понятно, что произойдет с системой после ее раздела». Интервью № 57 с экономистом, экспертом в области электроэнергетики, энергетиком (Иркутск, 2007.11.22).

энергетиков, к 2005 году процесс разукрупнения региональных «АО-энерго» был завершен.

Среди важнейших задач, с которыми пытались справиться менеджеры, было создание набора ценностей и стандартизированных методов ведения бухгалтерской отчетности. До начала реформ отчетность в электроэнергетических компаниях часто имела непрозрачный характер. Хотя российские и западные исследователи, как правило, связывают эту проблему с коррупцией, непрозрачные методы бухгалтерской отчетности также были обусловлены распространенной практикой бартера и использования денежных суррогатов в 1990-е годы⁵⁴. Как мы отмечали в пятой главе, на протяжении большей части 1990-х годов российские электроэнергетические компании были серьезно отягощены проблемой неплатежей. В свою очередь, они задерживали выплату заработной платы, пенсий и налогов, а также накапливали большую задолженность перед поставщиками энергоносителей и компаний по ремонту⁵⁵. В конце 1990-х годов ситуация усугубилась настолько, что большинство операций осуществлялось не с наличными средствами, а посредством бартера, векселей или взаиморасчетов. Не было полных данных о движении денежных средств и балансе активов и пассивов электроэнергетических компаний, поэтому разобраться в их отчетности если и было возможно, то только с большим трудом⁵⁶. Энергетики, у которых не было опыта в деловых вопросах, часто подвергались критике за неспособность собрать плату с потребителей и нежелание наладить поступление денежных средств в компанию.

На протяжении большей части 1990-х годов внутренние и международные инвесторы не могли вычислить ценность электроэнергетических компаний. Сначала такая ситуация создала пре-

⁵⁴ Детальное обсуждение бартерного кризиса можно найти в работе [Woodruff 1999].

⁵⁵ См. ежегодный отчет РАО «ЕЭС России» за 1997 год, в котором проблема неплатежей заявлена в качестве основной. URL: <http://www.rao-ees.ru/en/invest/reporting/reports/report97/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

⁵⁶ Как, например, раздел «Финансы и бухгалтерская отчетность» в ежегодном отчете РАО «ЕЭС России» за 1998 год, где отмечается «высокий уровень безнадежной дебиторской задолженности». URL: <http://www.rao-ees.ru/en/invest/reporting/reports/report98/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

имущество для разного рода региональных посредников, которые хорошо понимали сильные и слабые стороны конкретных электроэнергетических компаний. Международные инвесторы либо обращались за помощью к этим посредникам, либо искали активы, продающиеся по заниженным ценам, пользуясь грубым методом оценки — текущая цена актива на кВт установленной мощности, — и сравнивали полученные показатели с аналогичными в других странах с формирующимся рынком. Оба метода были по своей сути ограниченными и несовершенными, что на фоне кризиса неплатежей препятствовало частным инвестициям, о которых мечтали либеральные реформаторы. Менеджеры должны были внедрить платежную дисциплину и привести в порядок отчетность. Пожалуй, первым менеджером был Бревнов, который в течение короткого срока возглавлял РАО «ЕЭС России». В 1997 году Бревнов инициировал реформу системы бухгалтерского учета «АО-энерго». Он хотел, чтобы счета компаний были прозрачными для РАО ЕЭС и потенциальных внешних инвесторов. Для проведения комплексного аудита он пригласил международную бухгалтерскую фирму. Из предыдущих глав мы узнали, что эти первые попытки обеспечить прозрачность не увенчались успехом. Действующие руководители РАО ЕЭС — преимущественно энергетики, сохранившие значительный контроль, — бойкотировали реформы системы бухгалтерского учета и в течение нескольких месяцев сумели добиться отставки Бревнова⁵⁷.

Несколько лет спустя система бухгалтерской отчетности российских электроэнергетических компаний была приведена в соответствие с западными стандартами. В ежегодных отчетах РАО ЕЭС нашли отражение продолжающиеся усилия по улучшению финансовой транспарентности и повышению эффективности бухгалтерских и бюджетных механизмов⁵⁸. В ежегодном отчете за

⁵⁷ Согласно Бревнову [Brevnov 2000: 19].

⁵⁸ См., напр., раздел «Финансовый менеджмент» в ежегодном отчете компании за 2002 год, в котором приводится ряд правил, введенных с целью «повысить ответную реакцию финансового менеджмента и повысить качество планирования бюджета». URL: <http://www.rao-ees.ru/en/invest/reporting/reports/report2002/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

1998 год в общем виде говорится о внедрении «современных управленческих структур» и «стандартных экономических критериев для оценки результатов операционной деятельности»⁵⁹. А в ежегодном отчете за 1999 год сообщается, что РАО ЕЭС работало над обеспечением выполнения дочерними компаниями двух последних нормативно-правовых актов правительства, регулирующих методы бухгалтерского учета: Федеральный закон «О бухгалтерском учете» и приказ Минфина «Об утверждении положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации»⁶⁰. В отчете за 2002 год излагаются конкретные улучшения в «технологиях финансового менеджмента» и предлагаются меры по «улучшению реагирования финансового менеджмента»⁶¹. Новые менеджеры были незаменимы в том, что касалось реализации намеченных в ежегодных отчетах целей, внедрения изменений в работу региональных электроэнергетических компаний и повышения их открытости для оценки внутренними и иностранными инвесторами. Известный руководитель дальневосточной электроэнергетической компании отметил, что его первоочередной задачей было «повышение инвестиционной привлекательности» компании⁶².

Помимо совершенствования стандартов и систем бухгалтерской отчетности, менеджеры внедрили целый ряд новых ценностей. Ряд процедур, основанных на западном «кодексе корпора-

⁵⁹ См. ежегодный отчет РАО «ЕЭС России» за 1998 год, раздел 7 «Управление активами». URL: <http://www.rao-ees.ru/en/invest/reporting/reports/report98/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

⁶⁰ Федеральный закон от 21.11.1996 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»; приказ Минфина России от 29.07.1998 № 34 «Положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации». URL: <http://www.rao-ees.ru/en/invest/reporting/reports/report99/> (в настоящий момент ресурс недоступен), раздел «Финансовый менеджмент», подраздел «Оптимизация системы финансового менеджмента».

⁶¹ См. ежегодный отчет РАО ЕЭС, раздел «Система менеджмента», подраздел «Финансовый менеджмент». URL: <http://www.rao-ees.ru/en/invest/reporting/reports/report2002/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

⁶² Интервью с В. Мясником. Дальневосточный капитал. 2006. Окт. № 2 (66). С. 23.

тивного управления», заменили собой профессиональные стандарты энергетиков, связанные с техническими нормативами и надежностью поставок. РАО ЕЭС позиционировало себя в качестве одной из первых российских компаний, которая открыто ввела кодекс корпоративного управления, охарактеризовав его как «эффективную систему [контроля над] корпоративным управлением»⁶³. Повышение ценности РАО ЕЭС и новой электроэнергетической компании для акционеров является основной составляющей этой повестки дня: «Капитализация компании — это важнейший показатель ее самочувствия, естественно... Именно капитализация является единственно объективной и адекватной оценкой стоимости компании»⁶⁴. Такое целеполагание в корне отличается от стремления энергетиков усовершенствовать технические характеристики оборудования и предоставить качественные услуги потребителям в других отраслях.

В более общем плане менеджеры стремились создать новую профессиональную культуру, совместимую с рыночными принципами. Сразу после своего прихода в РАО ЕЭС Чубайс объявил о введении новой системы оценки результативности руководителей как РАО ЕЭС, так и «АО-энерго» [Бергер, Проскурнина 2008: 63]. В 2003 году один из новых менеджеров отрасли заявил: «Сейчас руководство энергокомпаний понимает, что... директор — это нанятый менеджер, который должен планировать и исполнять бюджет, что со всеми надо расплачиваться деньгами, т. е. надо жить рыночной экономикой... И сегодня стоим на рыночных рельсах»⁶⁵. В данном заявлении угадываются желание

⁶³ Ежегодный отчет РАО «ЕЭС России» за 2002 год, раздел «Корпоративное управление». URL: <http://www.rao-ees.ru/en/invest/reporting/reports/report2002/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

⁶⁴ Интервью с В. Мясником: Дальневосточный капитал. 2006. Окт. № 2 (66). С. 23.

⁶⁵ Интервью с В. Минаковым: Дальневосточный капитал. 2003. Окт. № 10/38. С. 48. Хотя вклад менеджеров действительно заключался в укреплении платежной дисциплины в «АО-энерго», не менее важно было то, что после 1998 года началось восстановление российской экономики и бартерный кризис постепенно сошел на нет.

подчеркнуть контраст между профессионализмом менеджеров и предполагаемыми недостатками энергетиков, чьи нормы и подходы к профессиональной деятельности мешали им взимать плату с потребителей денежными средствами, прерывать поставки электроэнергии неплательщикам, стремиться к повышению доходности предприятия и увольнять сотрудников. Таким образом, было принято считать, что именно энергетики мешали отрасли «встать на рыночные рельсы».

Благодаря усилиям менеджеров РАО ЕЭС и региональных энергетических компаний примерно после 2003 года начался приток внутренних и международных инвестиций в российскую электроэнергетическую отрасль. Реструктуризация предприятия и приток частного капитала не были единственными составляющими маркетинга и либерализации. Не менее важны были новые правовые и регулятивные рамки, которые были введены в то же время. Как отмечалось ранее, были созданы новые регулятивные органы, наиболее важным из которых для отрасли была Федеральная служба по тарифам. Однако либеральные реформаторы никогда не считали, что создание институтов регулирования само по себе будет достаточным для того, чтобы федеральное правительство могло снова регулировать экономическую деятельность и осуществлять реформы. Замена действовавших тогда авторитетных, уважаемых и обладающих связями политических акторов менеджерами считалась важным условием эффективного функционирования новых институтов.

Технократия и политика в сфере электроэнергетики

Политическая динамика, которая определяла ход либеральных реформ в электроэнергетике, крайне важна для понимания изменений в положении двух технократических групп, а также дальнейших сдвигов в ценностной системе, существующей в отрасли. Хотя маркетинг отрасли была бы невозможен без победы менеджеров, залогом этой победы был тот факт, что правительство Путина поддержало Чубайса и его программу

реформ. Менеджеры обязаны своим успехом политике Путина, направленной на централизацию политической власти. На фоне усиления контроля Москвы над экономикой усиливались меры для повышения открытости предприятий для стоимостной оценки и дальнейшей интеграции российских компаний в международные рынки. Ранее я уже говорила, что открытость активов для оценки была необходимым условием маркетинга, однако «открытость [также] является условием для контроля» [Скотт 2005]. Далее я продемонстрирую, что такие меры, как обеспечение открытости и продвижение менеджеров, были не просто одной из тактик либеральных реформаторов. Эти меры преследовали *политические* цели: помимо либерализации отрасли, они способствовали централизации политической власти.

Чтобы понять политические аспекты смены элит, нам необходимо рассмотреть, какую позицию занимали менеджеры и электроэнергетики в споре по поводу реформирования отрасли. Главные поборники реформ в электроэнергетической отрасли — «младореформаторы» при президенте Ельцине и либеральная группировка в правительстве Путина — поддерживали менеджеров. В частности, старшие менеджеры РАО ЕЭС имели прочные связи с либеральной группировкой при правительстве президента Путина. Это не должно вызывать удивления. Чубайс, который входил в костяк группы младореформаторов при президенте Ельцине, был тесно связан с либеральным крылом правительства Путина и после того, как был назначен на должность руководителя РАО ЕЭС. Когда Путин стал президентом в 2000 году, произошла смена российских элит, и пришедшие к власти сторонники Путина — представители силовых структур — вытеснили либералов эпохи президента Ельцина. Некоторые известные либералы нашли место, или убежище, в «империи Чубайса», как иногда называли РАО ЕЭС⁶⁶. У энергетиков были налажены

⁶⁶ А. С. Волошин, член совета директоров РАО «ЕЭС России», в конце 1990-х годов работал в администрации президента. Я. Уринсон, еще один старший руководитель РАО «ЕЭС России», занимал должность министра экономики при президенте Ельцине в конце 1990-х годов. Биография этих руководителей РАО «ЕЭС России» приводится в книге [Бергер, Проскурнина 2008].

связи с губернаторами регионов, которые не только были основными противниками электроэнергетических реформ, но и образовывали одну из двух групп, способных бросить вызов власти центрального правительства. Менеджеры, напротив, как правило, не имели отношения к региональной политике. Их специально назначали из других регионов, работая в которых они уже доказали преданность программе реформ.

Как было наглядно продемонстрировано в предыдущих главах, главы регионов противились либерализации из опасения, что либеральные реформы ослабят контроль региональных властей над электроэнергетикой и лишат самих губернаторов возможности влиять на региональную экономику. Энергетики тоже были решительными противниками разукрупнения монополий, которое они считали верным способом вызвать системный сбой, и выступали за сохранение «целостности» единой электроэнергетической системы. Поскольку «АО-энерго» испытывали денежный голод, сами энергетики часто были затронуты негативными последствиями региональной политики. Но они, как правило, занимали сторону губернаторов в противостоянии регионов с либеральными реформаторами. Связи энергетиков с региональными администрациями сформировались еще в советскую эпоху. «Энергетические генералы еще и при советской власти всегда входили в состав региональных элит и всегда вращались в одном кругу с местными губернаторами (раньше — партийными боссами)»⁶⁷. В качестве важной части инфраструктуры электроэнергетическая отрасль находилась в ведении второго секретаря крайкома⁶⁸. Это означало, что энергетики, возглавлявшие «АО-энерго» в первое постсоветское десятилетие, были представителями прежней советской региональной партийной номен-

О представителях правительства президента Ельцина, ставших впоследствии руководителями в РАО «ЕЭС России», см.: Дальневосточный капитал. 2005. Июнь. № 6 (58). С. 10.

⁶⁷ Дальневосточный капитал. 2005. Июнь. № 6(58). С. 29.

⁶⁸ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики, энергетиком (Владивосток, 2007.10.04).

клатуры [Бергер, Проскурнина 2008: 29]. Они продолжали руководить на протяжении большей части 1990-х годов, и в этом контексте между региональными администрациями и «АО-энерго» возникли тесные связи на личном уровне. Такого рода отношения были сформированы во многих регионах. Например, в Хабаровском крае, по имеющимся сведениям, директор «АО-энерго» В. А. Попов был личным другом губернатора В. А. Ишаева⁶⁹. В Красноярском крае глава «Новосибирскэнерго» В. Г. Томилов был сторонником губернатора В. А. Толоконского, который, в свою очередь, поддержал Томилова в ожесточенной, но, как оказалось, напрасной борьбе последнего с Чубайсом, который хотел заменить главу «АО-энерго»⁷⁰.

Борьба между либеральными реформаторами и губернаторами регионов за контроль над судьбой отрасли отзывалась эхом в конфликтах между менеджерами и энергетиками в директивных органах и консультативных комитетах. В период примерно с 2001 по 2002 год на федеральном уровне два комитета оказывали особенно заметное влияние на разработку планов либерализации: группа В. М. Кресса и команда Г. О. Грефа⁷¹. Кресс возглавлял рабочую группу при Президиуме Госсовета. В ее состав входили могущественные региональные губернаторы, в том

⁶⁹ Позже Попов стал вице-губернатором. Попов — энергетик. Он работал в «Хабаровскэнерго» с 1984 года. В 2001 году в процессе реформ, возглавляемых Чубайсом, был уволен с должности в «Хабаровскэнерго», стал первым заместителем главы администрации Хабаровского края и в этом качестве курировал работу топливно-энергетического комплекса. С его биографией можно ознакомиться на веб-сайте правительства Хабаровского края. URL: <http://www.adm.khv.ru> (в настоящий момент ресурс недоступен). См. также интервью № 45 с сотрудником электроэнергетической компании и интервью № 46 с ученым, журналистом (Хабаровск, 2007.10.11).

⁷⁰ Борьба за контроль над «Новосибирскэнерго» между правительством региона и РАО ЕЭС продолжалась не один месяц. См.: Запрет не подействовал // Ведомости. 2001. 26 апр.; РАО ЕЭС готовит силовые акции в Новосибирске // Коммерсантъ. 2011. 11 мая; Новосибирскэнерго без боя не сдается // Коммерсантъ. 2011. 16 мая; РАО ЕЭС России решило конфликт в Новосибирскэнерго // Известия. 2001. 13 июля.

⁷¹ См., напр.: Кресс добавит энергетики // Российская газета. 2001. 20 апр.

числе Л. Ю. Рокецкий, губернатор Тюменской области — одного из самых богатых регионов России⁷², и Кресс, вольнодумец, который возглавлял Томскую область — еще один сибирский регион, заинтересованный в контроле над электроэнергетикой. Комиссия Кресса предлагала модернизировать электроэнергетическую систему, сохранив при этом вертикально интегрированные «АО-энерго»⁷³. Они выступали за сохранение значительной государственной доли в электроэнергетических компаниях и против приватизации генерирующих компаний на том основании, что разукрупнение монополий поставит под вопрос надежность поставок⁷⁴. Согласно этому плану, лишь небольшая часть электроэнергии на оптовом рынке должна была торговаться по свободным ценам, тогда как государство должно было продолжать регулировать большую часть оптовых и все розничные цены⁷⁵. План Кресса был основан на предложениях по модернизации отрасли, разработанных Институтом систем энергетики Сибирского отделения Российской академии наук, этой известнейшей цитадели науки, в которой работали ученые-энергетики⁷⁶.

⁷² Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04); интервью № 57 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.22); а также интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.17).

⁷³ Интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.17).

⁷⁴ Заинтересованность комитета Кресса в надежности поставок электроэнергии особо отмечается в интервью № 57 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.22).

⁷⁵ Этот момент упоминается в работе [Хлебников 2005], а также в интервью с ответственным руководителем Института систем энергетики им. Л. А. Мелентьева Сибирского отделения РАН. Интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.17).

⁷⁶ Большинство работ сотрудников Института опубликовано на веб-сайте организации: URL: <http://www.sei.irk.ru/> (дата обращения: 31.08.2022). Участие ученых в работе комитета также упоминается в исследовании Хлебникова [Хлебников 2005]. Два выдающихся сотрудника Института им. Л. А. Мелентьева рассказали об оппозиции своего научного коллектива планам Чубай-

Команда Грефа представляла собой комитет по реформам Министерства экономического развития и торговли⁷⁷. Она состояла из менеджеров и в целом рекомендовала осуществление плана либерализации по Чубайсу. Команда Грефа выступала за выделение из «АО-энерго» надрегиональных оптовых компаний и территориальных компаний (ОГК и ТГК). Она также отдавала предпочтение полной либерализации цен и созданию конкурентных рынков для обмена всей произведенной электроэнергией как на основе долгосрочных договоров, так и на рынке на сутки вперед и на балансирующих рынках. Кроме того, менеджеры поддержали решение Чубайса отключить неплательщиков от электроэнергии⁷⁸.

Действительно, технократы играли важную роль в работе федеральных комиссий по реформам, но более значимо то, что они влияли на повседневную деятельность административных органов областного уровня — региональных энергетических комиссий (РЭК)⁷⁹. РЭК осуществляли обширные программы субсидирования, чтобы сохранить низкие цены для ряда потребителей, и либералы считали эти комиссии основным препятствием на пути реформ (см. пятую главу). На протяжении большей части 1990-х годов в состав РЭК входили энергетики — представители «АО-энерго» и региональных администраций.

са: интервью № 52 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.17) и интервью № 57 с экономистом / экспертом в сфере электроэнергетики (Иркутск, 2007.11.17).

⁷⁷ Обе рабочие группы осуществляли деятельность в 2001 и 2002 годах. Позиции обоих комитетов изложены в статье: Последняя схватка за РАО ЕЭС // Ведомости. 2001. 15 мая. Подробности, связанные с предложениями оппонентов, рассматриваются в работе [Хлебников 2005]. См. также [Rutland 2005a]. При дальнейшем рассмотрении плана команды Грефа мы опираемся на вышеуказанные источники.

⁷⁸ По имеющимся сведениям, Мясник преследовал жесткую политику в отношении неплательщиков: Новые менеджеры АО Энерго исполнительны до и после передела? // Правда. 2001. 28 июня.

⁷⁹ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

Изменения баланса сил между технократическими элитами и федеральная программа модернизации

Правительство президента Путина считало, что в условиях приватизации выдвижение на властные позиции нового класса менеджеров будет способствовать повышению ценности отрасли и позволит увеличить отдачу от электроэнергетических активов, принадлежавших правительству. Но в этом расчете также присутствовали политические мотивы. Замена энергетиков менеджерами помогла разорвать связи между губернаторами и предприятиями электроэнергетической отрасли, а также ограничить возможность губернаторов определять развитие экономики региона. Выдвижение менеджеров в период между 2000 и 2004 годами было для губернаторов регионов поражением. Смена технократических элит положила конец автономной власти регионов и фактически перенесла центр регулирования отрасли с регионального на федеральный уровень. В контексте этих тенденций показательными были следующие факты: на федеральном уровне были в основном проигнорированы рекомендации группы Кресса (рупор губернаторов регионов), а предпочтение было отдано плану, предусматривающему разукрупнение «АО-энерго» и приватизацию электроэнергетических объектов. Как было отмечено ранее в этой главе, с поста заместителя министра энергетики был уволен Кудрявый, известный энергетик и ярый критик реформ⁸⁰. На региональном уровне мы видим аналогичный сценарий: энергетики потеряли руководящие посты в электроэнергетических компаниях и места в РЭК.

Тот факт, что правительство побуждало либеральных реформаторов к выдвижению менеджеров, в целом противоречит положениям концепций «захвата» и «охоты за рентой». Если бы правительство стремилось в основном к незаконной ренте и нелегальным побочным доходам, то, по-видимому, его более подходящими партнерами были бы авторитетные инсайдеры,

⁸⁰ Интервью с В. Кудрявым. См.: Эксперт. 1998. Апр. № 14. О его увольнении см.: Энергетика // Журнал Власть. 2004. № 23. 14 июня.

а не новые менеджеры, в задачу которых входило повышение прозрачности и стоимости компаний для акционеров. Отсюда вытекает немалое теоретическое значение эмпирического вопроса о том, насколько Путин поддерживал Чубайса. С чисто правовой точки зрения полная замена руководства в электроэнергетической отрасли требовала по крайней мере молчаливого одобрения федерального правительства. Как мы отмечали в четвертой главе, федеральное правительство имело мажоритарную долю в большинстве электроэнергетических компаний. И вообще, массовая замена руководивших компаниями энергетиков менеджерами была бы невозможна без благословения доминирующих политических группировок в Москве. Однако формальный контроль федерального правительства над «АО-энерго» еще ничего не значит сам по себе: в постсоветской России владение де-юре вовсе не гарантирует фактический контроль. Два факта свидетельствуют о том, что федеральное правительство активно поддерживало политику Чубайса по продвижению менеджеров. Во-первых, в регионах, где Путин заменил ретивых губернаторов, лишившиеся поддержки энергетики вскоре тоже утратили свои позиции. Например, в Приморском крае прежнее руководство «АО-энерго» было выдворено сразу же после того, как непокорный губернатор Наздратенко покинул пост в 2001 году⁸¹. Новый менеджер реструктурированной дальневосточной электроэнергетической компании не имел налаженных связей с губернаторами регионов. Это вообще было характерно для менеджеров, некоторые из которых, как было известно, проводили в Москве не меньше времени, чем в регионах.

Факт реорганизации институтов регулирования отрасли также позволяет понять, какие функции Москва уготовила менеджерам. Из предыдущих глав нам известно, что целью создания ФСТ России было установить контроль над независимыми региональными регуляторами — РЭК. За выполнением указаний ФСТ следили полпреды, представители президента в регионе, которые руководили аппаратом с расширенными полномочиями.

⁸¹ Там же, данный момент также упоминается в гл. 3.

Переход от регионального механизма регулирования через РЭК/ губернаторов к режиму регулирования на основе полномочий ФСТ/полпредов во многом был возможен благодаря приходу в отрасль новых менеджеров. Ранее в регионах, где назначения менеджеров предшествовали установлению механизмов контроля над губернаторами, менеджеры и губернаторы вступали в конфликт: «Новые менеджеры постоянно конфликтовали с [губернатором], конфликт был перенесен в РЭК», — заметил эксперт⁸². В регионах, где члены РЭК и энергетики сохраняли свои места, они испытывали все больший контроль со стороны полпредов и ФСТ, поэтому все, что им оставалось, — это следовать политике Москвы по либерализации отрасли. Итак, реформы Путина привели к отставке одних и ослаблению других губернаторов, в то время как ФСТ и полпреды полагались на содействие менеджеров.

Таким образом, централизация политической власти и осуществление либеральных реформ — два взаимно усиливающих процесса. Выдвижение менеджеров помогло уменьшить влияние губернаторов регионов и централизовать регулирование отрасли. В то же время в результате усиления централизации политической власти Чубайс и либеральные реформаторы смогли передать управление в руки менеджеров, которые, в свою очередь, заставили региональные предприятия оплатить счета, стандартизировали отчетность, сократили число работников и избавились от непрофильных активов⁸³.

⁸² Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию / экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04).

⁸³ В этих событиях прослеживаются две модели осуществления властных полномочий: одна из них основана на формальных, рационализированных процедурах бухгалтерского учета, а другая — на неформальных и личных отношениях, а также на покровительстве. Хотя я подчеркиваю, что централизация власти способствовала распространению технократической модели первого типа, я вовсе не утверждаю, что вторая модель не играла роли в управлении из центра. Централизованное управление при Путине, вне всякого сомнения, обладает чертами патернализма и персонализации власти.

Дж. Скотт утверждает, что открытость создает возможности ренты как для частного капитала, так и для государства: «Доступная форма может быть быстрее преобразована в источник ренты — как частной собственности, так и монополистической ренты государства» [Скотт 2005: 342]. Ранее я говорила, что реформы, реализованные менеджерами, создали условия для получения ренты частными инвесторами. Есть основания утверждать, что, помимо успешного взыскания огромных долгов потребителей электроэнергии и введения стандартов в работу электроэнергетических компаний, менеджеры помогли государству наладить бюджетные поступления от предприятий отрасли. Так или иначе, возможность государства взимать налоги с частных собственников является сложным делом, которое, между прочим, зависит от множества других факторов [Chaudhry 1993]⁸⁴. Поэтому мое утверждение сводится лишь к следующему: преобразования в электроэнергетической отрасли, которые произошли благодаря менеджерам, позволили перенести центр применения властных полномочий с регионального на федеральный уровень, что позволило правительству управлять отраслью и регулировать деятельность электроэнергетических компаний, проводя в жизнь либеральную повестку дня.

В заключение стоит отметить любопытную взаимозависимость между выдвижением менеджеров и успехом либеральных реформ. Хотя победа менеджеров не состоялась бы без политической поддержки правительства Путина, новые менеджеры, в свою очередь, легитимизировали либеральные реформы.

Сегодня «модернизация» отрасли в основном отождествляется с приватизацией и либерализацией. Согласно одному из экспертов, «многие верили, что не было другого пути»⁸⁵. Те или иные

⁸⁴ Меры Российского государства по усилению бюджетных возможностей рассматриваются в исследовании [Luong, Weinthal 2004].

⁸⁵ Интервью № 8 с экспертом в сфере электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.06). Как ни парадоксально, перебои в подаче электроэнергии и опасность подобных перебоев были на руку либеральным реформаторам. Они усиливали аргумент последних об отсутствии каких-либо альтернатив.

политические круги одобряли модернизацию, отождествляемую с либерализацией, но в разной степени. Проведение такой политики в электроэнергетической отрасли встречало одобрение кремлевских инсайдеров, но этот курс находил более широкую поддержку и в отраслевом профессиональном сообществе. Даже энергетики, у которых я получила интервью, приняли либерализацию как нечто неизбежное. Многие из них смирились с этим фактом, понимая, что нельзя помешать распространению либерализации, при этом они сохранили антипатию к «экономическим идеям», продолжая отдавать предпочтение другим структурам собственности и организации производства⁸⁶. Почти все причастные к электроэнергетической отрасли верили, что «не было пути назад»⁸⁷. Такие же результаты получили исследователи приватизации в электроэнергетической отрасли других стран [Hunt 2002]. Поддержка государством смены технократических элит, таким образом, способствовала легитимизации ценностей, идей и методов нового технократического режима.

Подведем итоги. В этой главе мы проследили то, как изменение относительного баланса сил между энергетиками и менеджерами стало определяющим в процессе либерализации электроэнергетической отрасли. Как я отмечала, чтобы возникли условия для оценки активов в соответствии с международно признанными стандартами и процедурами, требовалось не только изменить правила на бумаге, но и назначить нужных людей в электроэнергетические компании, органы нормативно-правового регулирования и комитеты по вопросам политики. Выдвижение технократов-управленцев было коренной политической трансформацией именно потому, что оно требовало замены авторитетных, обладающих связями руководителей отрасли. Действия феде-

⁸⁶ Интервью № 39 с инженером по электрооборудованию/экспертом в сфере электроэнергетики (Владивосток, 2007.10.04). Эксперт также отметил, что отдает предпочтение муниципальной собственности, напр., над электростанциями, но с политической точки зрения такой сценарий, по-видимому, никогда не рассматривался в качестве реальной возможности.

⁸⁷ Интервью № 57 с экономистом/экспертом в сфере электроэнергетики, энергетиком (Иркутск, 2007.11.22).

ральных властей, направленные на централизацию политической власти, немало помогли победе менеджеров и установлению открытости в электроэнергетической отрасли. Стремление Путина ослабить контроль губернаторов над региональной экономикой было сопряжено с устранением энергетиков, чьи региональные политические связи, нормы и подходы к профессиональной деятельности делали этих людей неподходящими союзниками в проекте возглавляемой государством модернизации.

Внедрение новых систем установления ценности — по сути, политический проект. Следует подчеркнуть этот момент особо, ведь часто правительства, будучи заинтересованы в «деполитизации» проектов модернизации, отдают их в руки технократических акторов, а вовсе не представителей репрезентативных властных структур. Легитимность правительства Путина подкреплялась заявлениями о реализации «нужных», а не политически согласованных решений. Российское правительство стремилось деполитизировать дискуссию вокруг электроэнергетики и проигнорировать политическую подоплеку конфликта между энергетиками и менеджерами. «Это заседание [групп Кресса и Грефа] будет не политическим, а чисто техническим»⁸⁸, — именно так прокомментировал заместитель министра экономического развития совещание с участием противоборствующих групп, которое обещало быть острым⁸⁹. Заметим, что игнорирование политических аспектов управления является определяющим признаком технократического правления, при котором политика формулируется научными экспертами, обладающими исключительной возможностью находить «нужные решения» для урегулирования политических конфликтов. Наука вместо политики — вот политическая версия положения Тейлора, согласно которому «научная организация управления означает... устранение почти

⁸⁸ Этот комментарий был сделан заместителем министра экономического развития А. В. Шароновым. См.: Великое стояние // Ведомости. 2001. 18 мая.

⁸⁹ В комментариях других экспертов конфликт между энергетиками и менеджерами низведен до уровня личной неприязни между сторонниками и противниками Чубайса. Интервью № 8 с экспертом в области электроэнергетики в финансовой организации (Москва, 2006.10.06).

всех поводов для недовольства и противоречий» [Тейлор 1991: 103]⁹⁰. Тем не менее за победой менеджеров и поражением энергетиков стоят чисто политические причины.

Данная глава завершает вторую часть книги, где мы увидели, что осуществление либеральных реформ Чубайса привело к трансформации трех важных элементов, формирующих организационную основу электроэнергетической отрасли, как то: структура собственности; регулирование тарифов и субсидий; а также режимы рекрутинга руководящего состава предприятий отрасли. В каждой главе мы проследили исторические изменения и обосновали положение о сближении проекта либеральных реформ с политикой Путина по выстраиванию вертикали власти. В отдельных главах мы сравнили процессы и результаты либеральных реформ в электроэнергетике на всей территории России и продемонстрировали, что вариативность в эволюции рынков отражает различия в стратегиях развития, которые разрабатывали региональные и федеральные власти. Взятые в своей совокупности, эти временные и межрегиональные различия демонстрируют, что постсоветская программа развития увязывала либеральную повестку дня с государственным регулированием.

⁹⁰ Технократическая идея приобрела популярность в начале XX века в США и Советском Союзе сначала в результате индустриализации, а затем, спустя несколько десятилетий, в качестве ответной реакции на Великую депрессию, см. [Atkin 1977]. Легитимизация политической власти путем изображения ее как правления технократов — интересный и относительно мало изученный аспект госуправления в постсоветский период. Подобный способ подтверждения законности власти наравне с отрицанием легитимизации через политические институты представительства характерен для правления технократов. Правящие технократы заявляют, что действуют надлежащим образом не на основе консенсуса и компромиссов, а благодаря рекомендациям экспертов, см., напр.: Kramer A. Dmitri A. Medvedev: Young Technocrat of the Post-Communist Era // *New York Times*. December 11, 2007. См. гл. 2, где обсуждается легитимизация политической власти в постсоветской России.

Заключение

Развитие как контекстно обусловленные трансформации

От министерства к маркетизации: основные положения

Трансформация электроэнергетической отрасли из электрохозяйства Минэнерго СССР в рыночную систему была реализована региональными и федеральными чиновниками, которые ставили перед собой многочисленные цели, как то: регулирование экономики региона в контексте ослабления авторитета властных структур; содействие экономическому развитию на фоне угрозы деиндустриализации; и наконец, легитимизация государственной власти в условиях неспособности государства обеспечить жизненно важные общественные блага. Мой нарратив отталкивается не от объяснений с позиций «охоты за рентой» или стремления коррумпированных чиновников к максимальной власти, а от мотивов, которые легли в основу программы развития и которые сущностно обусловили характер политической борьбы за раздел предприятий и получение государственных субсидий. В 1990-е годы губернаторы регионов стремились установить контроль над активами отрасли и ценами на электроэнергию. Их целью было предотвратить деиндустриализацию и смягчить пагубное воздействие гиперинфляции на доходы населения. Именно губернаторы определяли круг бенефициаров первой волны приватизации и раздела собственности. Они также удерживали цены на низком уровне для отдельного класса региональных промышленных

потребителей. В результате централизации политической власти при президенте Путине федеральное правительство стало участником борьбы за раздел собственности и органом, отвечающим за регулирование тарифов. Но пакты развития не утратили свою актуальность: при президенте Путине на втором этапе преобразований в отрасли федеральное правительство привлекало конгломераты для содействия целям развития и, в свою очередь, избирательно учитывало требования этих крупных промышленников. У энергетических и промышленных конгломератов был свой интерес в электроэнергетической отрасли. Пакты развития охраняли и продвигали интересы конкретных отраслей, чем объясняется консервация тех или иных экономических структур в различных регионах страны. Что касается электроэнергетической отрасли, здесь социально-экономическая география была определяющей для режимов собственности и субсидирования, которые возникли в результате маркетизации электроэнергетики¹.

Еще один ключевой момент моей книги связан с динамикой взаимозависимости между рыночными реформами и политической властью. В четвертой, пятой и шестой главах мы продемонстрировали, что централизация политической власти при президенте Путине сделала возможными либеральные реформы, а рыночные реформы, в свою очередь, усилили централизацию — они позволили вывести из игры акторов, которые ранее представляли угрозу для суверенной власти федерального правительства. В процессе согласования энергореформы политические акторы целенаправленно создали, по сути, новое *политическое* пространство для переговоров о будущем электроэнергетических

¹ Консервация сохранившихся с прежних времен промышленных структур свойственна любым странам, даже если такие меры кажутся несовместимыми с либеральной риторикой о свободных рынках и даже если они не политизируются, как в случае с политикой продвижения национальных чемпионов, см. [Block 2008; Wade 2014]. Было бы интересно ответить на вопрос, какие структуры подлежат защите, а какие — забвению, причем этот вопрос интересен не только в контексте России. Индустриализация повсеместно привела к неравномерному развитию территорий, где отдельные регионы в разной степени подвержены негативному влиянию глобализации и риску деиндустриализации.

рынков. В связи с этим мне хотелось бы заострить внимание на трех процессах и их результатах. Во-первых, вследствие разукрупнения и приватизации региональных вертикальных монополий контроль над электростанциями сосредоточился в руках крупнейших российских конгломератов. Во-вторых, новые надрегиональные институты регулирования способствовали ослаблению влияния губернаторов регионов на распределение субсидий и передел собственности. И наконец, поражение прежней советской технократической элиты привело к разрыву личных связей между руководством электроэнергетических компаний и правительством регионов. Эти положения применимы не только к России: рыночные механизмы зависят от определенных политических условий, но политический и социальный статус акторов также определяется рынком, который они сами создали. Пакты между экономическими и политическими акторами пересматриваются и повторно согласовываются по мере развития экономической системы; или, если говорить более обобщенно, рынки и политическая власть развиваются в связке, оказывая друг на друга постоянное влияние. Подобную динамику взаимосвязанного развития рынков и властных структур невозможно объяснить с позиций таких подходов экономической политологии, в которых рынок воспринимается как набор неизменных механизмов, а связь рынка и политики рассматривается в качестве ясно очерченных, однонаправленных отношений.

Хотя в подобных подходах, рассматривающих становление капитализма в России, анализ интересов занимает важное место, сам по себе он не позволяет объяснить, как в процессе преобразований в отрасли либеральные и нелиберальные элементы могли образовать столь сложную комбинацию. Олигархические конгломераты оказывали влияние на формирование рыночных институтов, только когда и где их заинтересованность в реформах электроэнергетики признавалась законной в свете политически созвучных стратегий развития. Во многих исследованиях, посвященных постсоветскому транзиту, подчеркивается роль олигархов как новых могущественных экономических акторов. Хотя олигархические конгломераты действительно играли исключительную

роль, мы продемонстрировали, что они не были автономными субъектами. В контекстно обусловленных политических спорах олигархи и сильнейшие политические группировки — либералы и сторонники госрегулирования — были вынуждены идти на компромисс на каждом этапе реформ. Эти контекстно обусловленные соглашения заложили институциональную основу электроэнергетической отрасли. Планы либерализации постоянно адаптировались к актуальной ситуации, поэтому нельзя сказать, что постсоветские рынки сформировались на основе какой-либо единственной идеологии, устойчивого консенсуса или единого комплекса политических мер. Такие наблюдения заставляют нас обратить внимание на процесс адаптации программ рыночных реформ. Необходимо рассмотреть, как именно реформы приобретали тот или иной вектор в результате контекстно обусловленных внутренних политических споров, а говоря в более широком смысле, мы должны оценить роль открытых для пересмотра, оспариваемых и подверженных изменениям идеологических конструкций в объяснении сложных рыночных механизмов.

История развития крупнейших регионов — производителей электроэнергии в Европейской части России, Сибири и на Дальнем Востоке в постсоветский период говорит в пользу предлагаемого подхода к отношениям между государством и рынком. Менее крупные регионы, которым было уделено меньше внимания на страницах этой книги, в отличие от более крупных соседних регионов, иногда демонстрировали собственную политическую динамику реформ, особенно в 1990-е годы. Малые регионы обычно зависели от поставок электроэнергии и, как правило, выполняли распоряжения федерального правительства. Борьба за раздел собственности между крупными конгломератами никак не затрагивала «АО-энерго» в отдаленных регионах. В Сибири и на Дальнем Востоке малые «АО-энерго» работали на угле, были дорогостоящими в эксплуатации, а потому менее привлекательными. Под эгидой Чубайса сначала де-факто, а затем и де-юре произошло объединение активов малых региональных электроэнергетических компаний с активами их более крупных соседей. Так была образована каждая из 14 территориальных генерирую-

щих компаний (ТГК). Впоследствии благодаря подобной консолидации малые и более отдаленные регионы смогли следовать той же траектории реформ, что и их более крупные соседи. Среди крупных регионов также имеется ряд исключительных случаев, когда траектории и результаты реформ в регионе противоречат модели «триптих», которую мы предлагаем в качестве основного нарратива. Я вкратце упоминала Татарстан и Башкортостан — две территориальные единицы в составе Федерации, обладающие статусом национальных республик. Федеральное правительство позволяло им пользоваться большей, чем другим регионам, автономией, и их электроэнергетические компании с самого начала не были охвачены планами по реформе РАО «ЕЭС России». Регионы Северного Кавказа, затронутые чеченскими войнами (Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия и Карачаево-Черкесия) также не были включены в план по либерализации отрасли: региональные «АО-энерго» на этой территории подверглись разукрупнению, но федеральное правительство сохранило мажоритарную собственность в электроэнергетических активах этих регионов².

Программа развития в расширенном контексте

Трансформации электроэнергетической отрасли были реализованы на основе амбициозных государственных планов по развитию. Хотя между электроэнергетикой и экономическим развитием существует особенно тесная связь, постсоветская программа развития не ограничивалась реформированием компаний — поставщиков коммунальных услуг. Пакты, подобные описываемым здесь соглашениям между российскими властями

² Была создана «Кавказская энергетическая управляющая компания», которая охватила четыре региона: Ингушетию, Кабардино-Балкарию, Северную Осетию и Карачаево-Черкесию, см. [Rutland 2005a]. В соседнем Дагестане находилось несколько небольших, но ценных гидроэлектростанций, которые были интегрированы в контролируемое федеральным правительством «ГидроОГК».

и олигархическими конгломератами, — рассчитанные на длительный срок и отвечающие потребности в легитимации формирующихся властных структур, — характеризуют отношения государства и рынка в более широком плане. В третьей, четвертой и пятой главах мы подробно изучили роль «Газпрома» в отраслевых преобразованиях, что позволяет сделать акцент на мотивированной развитием трансформации в газовой отрасли. Главным мотивом комплексного соглашения между Российским государством и «Газпромом» было удержание внутренних цен на газ на низком уровне, что было формой поддержки производителей, а также способом сохранить рабочие места и закрепить за газовой отраслью функцию главного канала предоставления внутренних субсидий на энергоносители. Российские железные дороги — еще одна инфраструктурная отрасль с сетевой организацией, в которой были проведены постсоветские преобразования, обусловленные потребностями развития. Р. Питтман сделал вывод, что в этой отрасли правительство санкционировало некоторую степень конкуренции среди частных акторов, но при этом сохранило контроль над ключевыми механизмами и продолжило поддерживать товарный и пассажирский транспорт с помощью разного рода субсидий. Как и в электроэнергетической отрасли, сложные режимы субсидирования определили характер перехода системы железных дорог к рынку, как то: поддержка убыточных пассажирских перевозок за счет грузовых перевозок, а также перекрестное субсидирование грузовых перевозок [Pittman 2007]³ — например, как в случае с субсидиями на транспортировку угля. Сибирский уголь доставлялся по очень низким ценам в Европейскую часть России, на Дальний Восток, а также в бурно развивающиеся страны Азии. Железнодорожные субсидии были выгодны и другим экспортно-ориентированным отраслям в отдаленных регионах страны⁴. Хотя для субсидиро-

³ Информативно также исследование Питтмана, посвященное российским железным дорогам, см. [Pittman 2004a].

⁴ См.: European Conference of Ministers of Transport, Regulatory Reform of Railways in Russia. Paris: OECD Publishing, 2004.

вания найдется множество оснований, соображения развития, очевидно, занимали среди них важное место. Как и в электроэнергетической отрасли, либерализация системы железных дорог (впрочем, менее радикальная, чем реформа электроэнергетики) имела топологическую составляющую, а сценарий трансформаций железнодорожного транспорта был обусловлен географией экономической деятельности.

Ни региональные администрации, ни федеральные власти не собирались так просто передавать собственность в частные руки — они сыграли активную роль в преобразовании многих секторов, помимо отраслей с сетевой организацией, как то: металлургия и машиностроение, сельское хозяйство и финансовые услуги. Каждый из этих секторов по-своему структурировал региональную экономику, что отчасти объясняется слабостью сотрудников Госплана к промышленным моногородам. Дальнейшие исследования помогли бы пролить свет на то, как действия региональных и федеральных властей повлияли на характер новых институциональных структур в каждом из этих секторов. Вместо того чтобы порицать субсидии и раздел собственности как незаконные проявления коррупционной системы, исследователям следует обратить внимание на стратегии развития, поскольку возможность поместить их в контекст продолжающихся переговоров на основе взаимной зависимости в конечном итоге поможет раскрыть их сущность как открытых для пересмотра социальных соглашений, оказывающих глубокое влияние на формирование рынков.

Либерализация и программы развития: опыт других стран

Описанный здесь исторический сценарий маркетизации во многом уникален. В то же время в «Постсоветской энергетике» я не отказываюсь от теории в пользу детального эмпирического исследования, поэтому далее я хотела бы остановиться на теоретической значимости работы. Книга предлагает не теорию функ-

ционирования рынка, а аналитический подход к изучению экономического развития как политического процесса. Я предлагаю рассматривать экономическое развитие и политические трансформации в качестве взаимно образующих феноменов. Такое понимание, наряду с контекстной обусловленностью политических компромиссов, формирующих экономические институты, по сути, позволяет рассматривать отношения между политикой и рынками как динамический процесс сопряженного развития, а не как каузальную, однонаправленную зависимость. В самом широком смысле в своей книге я предлагаю рассматривать экономические и рыночные системы как конструируемые и контекстно обусловленные феномены, а также предлагаю исследовательский подход, в рамках которого их развитие рассматривается в качестве непрерывных, конструируемых в политической среде проектов⁵.

Из такого подхода вытекают по меньшей мере два важных следствия для нашего изучения экономического развития и государств развития во всем мире. Во-первых, становится очевидной несостоятельность попыток сопоставить принятые формы государственного регулирования рынка с искажающим рынок дирижизмом. Эта дихотомия основывалась на положениях, предписывающих направление и характер развития. Но в конечном итоге оказалось, что подобные положения лишены актуальности и научной значимости. Они представляются нерелевантными в свете обширного массива эмпирических фактов, которые говорят в пользу широкого разнообразия форм государственно-рыночного взаимодействия, способного обеспечить экономический рост [Sabel 2012; Rodrik 2007]. Но они не обладают и научной значимостью, поскольку исключают из анализа многочисленные режимы управления и многообразные экономические системы, которые определяют повседневную жизнь общества. Аналогичным образом в основе оценок того, является ли конкретное го-

⁵ В гл. 1 подробно рассматривается то, как эта книга учитывает и далее развивает исследования других авторов, отталкивающихся от конструктивизма, таких как: Херригел, Чаудри, Вудрафф, Митчелл и Каллон.

сударство успешным государством развития, создающим конкурентные рынки, в таком случае всегда будут находиться «дефицитные» модели, которые могут скрыть или отвлечь внимание от происходящих изменений и сценариев, наблюдаемых в реальной жизни [Collier, Way 2004]. Отказ от мнения, что единый комплекс форм рыночного взаимодействия является главной целью развития, позволит нам преодолеть ограничения нормативного подхода, который прослеживается в использовании таких терминов, как этатизм или непотизм, и выиграть от рассмотрения разнообразного спектра государство-рыночных отношений. Постсоветская Россия, конечно же, не является государством догоняющего развития в чистом виде, и ей не удалось в полной мере создать условия для рыночной конкуренции, но, как я продемонстрировала в своей книге, стратегии развития и модернизации, реализованные российскими властями, тем не менее чрезвычайно важны для понимания постсоветской политической и экономической жизни, а также огромных структурных изменений, которые произошли в этот период.

Еще одно немаловажное достоинство подхода, воспринимающего всерьез социальное конструирование и контекст, заключается в том, что таким образом мы сможем осуществить компаративные исследования регулирования рынков. Если все рынки есть объект конструирования, нет причины, по которой мы не можем сравнить проекты возглавляемого государством развития с реформами в развитых капиталистических экономиках или государственно-олигархические сделки в России с государственно-рыночными пактами в других странах⁶. В своей книге я рассматриваю постсоветский транзит в качестве возглавляемого государством проекта развития и модернизации, ведь есть доказательства, что именно так его воспринимали российские власти. Но этот транзит можно было бы с таким же успехом сравнить со стратегиями реформ в развитых капиталистических экономиках.

⁶ Некоторые исследователи применили такой подход, см. [Block 2008; Wade 2014]. Также становится ясно, что исследования, посвященные взаимосвязи между развивающимися, переходными и промышленно развитыми экономиками, интересны и требуют продолжения, см. [Herrigel et al. 2013].

В 2004 году А. Шлейфер и Д. Трейсман писали, что Россия превратилась в «нормальную страну». Они имели в виду, что Россия стала «типичной капиталистической и демократической страной со средним уровнем дохода» [Shleifer, Treisman 2004]. «Постсоветская энергетика» тоже во многом представляет собой попытку изобразить Россию в качестве «нормальной страны», хотя бы и с других позиций. С точки зрения Шлейфера и Трейсмана, нормальное состояние является одним из результатов преобразований — наиболее характерным типом и конечной точкой предполагаемого транзита. В «Постсоветской энергетике» я исхожу из понимания, что Россия является нормальной страной, потому что, как и в других странах, ее экономика конструируется и зависит от контекста. Поэтому следует стремиться не к сближению позиций, а к созданию аналитических рамок, в которых конструктивизм будет восприниматься всерьез, а понимание развития и регулирования рынка больше не будет основано на различении таких понятий, как развивающаяся/формирующаяся, переходная и развитая экономика, а также на скрытых телеологических установках, стоящих за этой терминологией.

Следствием подобной нормализации для компаративной экономической политологии является то, что мы сможем сравнить системы регулирования рынка в разных экономиках, подразумевая под этими системами продолжающиеся проекты конструирования, что позволит нам отказаться от классификации результирующих состояний как отдельных типов или конкретных стадий развития. Взгляд на рынки как на объект конструирования также дает возможность обнаружить новые сферы политического. Одним из таких пространств является совокупность политических аспектов, связанных с инфраструктурной обеспеченностью. Возможности обеспечения инфраструктуры и регулирования были и остаются в центре возглавляемого государством развития и проектов либерализации по всему миру. На протяжении большей части XX века сложился прочный консенсус, что правительства должны обеспечить инфраструктуру в качестве основы экономического роста. В последнее время ряд правительств столкнулись с проблемой износа дорожных покрытий,

электрических сетей и портов, хотя масштабы этой проблемы варьируются от государства к государству⁷. В то же время сейчас наблюдается не сближение позиций, а *несогласие* по поводу роли государства в обеспечении инфраструктуры на фоне все большего разнообразия государственно-частных форм взаимодействия. Последователи либеральной парадигмы, которая возникла в 1980-х годах, отождествляли модернизацию инфраструктуры с увеличением доли частной собственности и сокращением государственного регулирования и тарифов. Однако в свете серии кризисов и возросшего политического сопротивления проектам, нацеленным на либерализацию инфраструктуры, характер государственного контроля над инфраструктурой и методы, с помощью которых принимаются решения в правительстве, снова стали предметом ожесточенных споров. Более глубокое понимание реакций власти на инфраструктурные вызовы может быть достигнуто с помощью аналитического подхода, который позволит сравнить системы рыночного регулирования, понимаемые как результат договоренности между политическими противниками. В то время как исследования, оценивающие системы регулирования с точки зрения степени их несоответствия упрощенно понимаемым передовым институтам, представляются мало-полезными.

Политическая борьба за расширение охвата территорий инфраструктурной либерализацией представляет интересный контекст для сравнения режимов управления, понимаемых как объекты постоянного конструирования, а не как желательные/нежелательные результирующие состояния. Либеральные рефор-

⁷ Одна из центральных проблем заключается в том, что правительства обычно заинтересованы в сохранении минимального уровня услуг там и где это невыгодно частным компаниям. С подобными проблемами сталкиваются не только развивающиеся страны. Благодаря возросшему вниманию к проблеме уязвимости жизненно важной инфраструктуры (будь то в результате устаревания основных фондов, угрозы терактов или экологических опасностей) в Соединенных Штатах и других странах вновь становится актуальной дискуссия о том, как примирить интересы частных собственников и общества в целом и как регуляторы могут помочь достижению этой цели. См., напр., [Roe, Schulman 2008].

маторы пытаются обобщить и стандартизировать правила рыночного регулирования для масштабирования рынков на различных территориях, в том числе в США, ЕС и России. Мы видели, что в России за два постсоветских десятилетия в процессе маркетизации и возврата к регулированию были образованы новые административные зоны. По сути, управление на уровне субъекта Федерации было заменено регулированием на федеральном и надрегиональном уровнях. Российские либеральные реформаторы пересмотрели зоны регулирования, в то же время предоставив концессии конгломератам и поддержав государственную программу развития. Борьба, которую пришлось вести российским либеральным реформаторам в целях введения единого режима регулирования на огромной территории, имеет сходство с попытками европейских и североευропейских реформаторов либерализовать электроэнергетику и перенести центр регулирования отрасли с национального на наднациональный уровень и с уровня штата на государственный уровень.

Проект либерализации в ЕС преследовал две главные цели: создать общеевропейскую программу либерализации и объединить смежные зоны электроснабжения для укрупнения рынков. За десятилетие, которое прошло с момента издания первой директивы ЕС по либерализации электроэнергетики в 1996 году, страны — члены ЕС на национальном уровне действительно либерализовали многие аспекты электроснабжения. Тем не менее, несмотря на значительную степень либерализации внутренних рынков электроэнергии, в 2007 году ЕС пришел к выводу, что во многих странах-членах рынки, по сути, остаются *национальными*, а тарифы — регулируемые. Например, начиная с конца 1990-х годов либеральные реформаторы пытались интегрировать рынки электроэнергии Испании и Франции, обосновывая это тем, что обе страны обладают комплементарной генерирующей мощностью. Но в результате политически мотивированных возражений меры по усилению высоковольтных соединений между двумя странами откладывались годами, даже несмотря на то, что в Брюсселе возрастала поддержка либерализации электроэнергетики. Попытки согласования мер по либерализации

отрасли и создания общеевропейского рынка также были встречены сопротивлением⁸. Как и Россия, многие европейские страны считали свой автономный контроль над инфраструктурными отраслями способом влияния на национальное (или региональное) развитие: поставщики ЖКХ, в частности, рассматривались в качестве «важного инструмента реализации *национального* энергетического планирования и соответствующих политических целей»⁹. Возражения против либеральных реформ в европейской электроэнергетической отрасли объяснялись не столько попытками поставщиков ЖКХ сохранить ренту, сколько глубоко укорененным убеждением, что отрасль играет ведущую роль в энергетической стратегии и стратегии развития государства.

В Соединенных Штатах федеральные власти попытались осуществить единую программу либерализации во всех штатах, но также столкнулись с трудностями. В США порядок осуществления надзора в сфере ЖКХ исторически предусматривал юрисдикцию штата над регулированием этого сектора. С середины 1990-х годов Федеральная комиссия по регулированию энергетики пытается создать единый комплекс институтов для регулирования рынков ЖКХ [Joskow 2006], но многие штаты и большинство членов Конгресса отвергают предложения Комиссии по внедрению «единых рыночных стандартов»¹⁰. Штаты на юго-востоке страны (Арканзас, Джорджия, Луизиана, Миссисипи и Северная Каролина) всегда были центром сопротивления стандартизации энергетических рынков. Эти штаты, расположенные на огромных, относительно малонаселенных территориях, возражают против маркетизации, опасаясь сокращения поставок и повышения цен на электроэнергию [Morey, Forbes 2003]. Штаты на северо-западном побережье США также противятся попыткам Федеральной комиссии по регулированию энергетики ввести единый стандарт для рынков электроэнергии из опасений

⁸ Energy Liberalisation in Europe // The Economist. December 6, 2007.

⁹ Выдержка из статьи [Hancher 1997: 93]. См. также [Jordana et al. 2006].

¹⁰ Попытки ввести единый стандарт для рынков электроэнергии Соединенных Штатов начались в 2001 году. См. [Hunt 2002: 286].

повышения стоимости электроэнергии и неустойчивости цен вследствие подобных нововведений. Многие из этих поставщиков услуг ЖКХ боялись, что единый стандарт помешает им заключать долгосрочные соглашения с крупными потребителями, поскольку потребует проводить операции на основе рыночных цен¹¹.

Конгресс США принимает во внимание соглашения между штатами, поставщиками услуг ЖКХ и потребителями и не позволяет комиссии осуществить реформу, предусматривающую введение единого стандарта для рынков электроэнергии. Например, крупные потребители электроэнергии в штате Орегон зависят от дешевой электроэнергии, которая производится региональными ГЭС, и штат с давних пор удерживает цены на низком уровне для промышленных потребителей. Традиционными крупнейшими в штате потребителями электроэнергии были алюминиевые заводы, которые расположены поблизости от ГЭС, сооруженных вдоль реки Колумбия. Недавно среди этих потребителей появились серверные парки компаний «Microsoft» и «Google», которые также стремятся расположить свои объекты поближе к плотинам гидроэлектростанций, чтобы обеспечить для себя гарантированные поставки дешевой электроэнергии¹². Позиция штатов Тихоокеанского северо-запада по реформе электроэнергетики выражается в политической борьбе, направленной против создания общенационального рынка и за сохра-

¹¹ Сотрудник коммунального предприятия в одном из штатов на северо-западном побережье США утверждал: введение единого стандарта для рынков электроэнергии Соединенных Штатов уничтожит «наши права в рамках долгосрочных договоров о передаче мощности по фиксированным тарифам, поскольку потребует проводить операции на основе рыночных цен в реальном времени» [Scott 2002: 91]. Данный регион с низкими ценами на электроэнергию, который возражал против введения единого стандарта для рынков электроэнергии США, также упоминается в исследовании [Hunt 2002: 39].

¹² Согласно «The Economist», «крупнейшие центры данных сегодня соперничают с алюминиевыми заводами в потреблении энергии... Поэтому сейчас выбор территории для размещения крупного центра данных начинается главным образом с поиска надежного источника дешевой электроэнергии». См.: Down on the Server Farm: The Real-World Implications of the Rise of Internet Computing // The Economist. May 22, 2008.

нение особых ценовых зон, и подобная ситуация удивительным образом напоминает сценарий, который я обнаружила в Сибирском регионе, где действуют государственно-частные пакты. С другой стороны, штаты Калифорния и Техас с самого начала были активными сторонниками либерализации в электроэнергетической отрасли¹³. В обоих штатах за попытками реформ и либерализации цен стояла компания «Enron», которая хотела найти новые способы получения прибыли на основе либерализации отрасли. Пусть «Enron» и пользуется беспрецедентным влиянием в Вашингтоне, влияние «Газпрома» на политику Москвы на порядок больше. Таким образом, оказывается, что в России и в Соединенных Штатах конгломераты, которые являются либо поставщиками топлива для электроэнергетических компаний, либо потребителями электроэнергии, заключили разного рода пакты с политическими властями и тем самым оказали влияние на рынки электроэнергии. Дело не в том, что мы можем спрогнозировать результаты либерализации, проследив политические связи конгломератов, а в том, что понимание политической борьбы как важнейшего элемента социального конструирования рынков предлагает нам новый аналитический инструмент для изучения типов экономических и политических акторов, при этом характер их влияния на развитие рынков предстает в новом свете.

В трех названных ранее случаях — в России, ЕС и Соединенных Штатах — прослеживается значительное сопротивление попыткам сократить полномочия регулирования на более низком административном уровне. Либеральный проект по созданию расширенных объединенных рынков электроэнергии с единым комплексом правил не был принят (и был преобразован экономическими и политическими акторами, которые предпочитали меры регулирования, ориентированные на определенную местность, государство или регион). Интересно следующее: сквозь

¹³ В 1994 году штат Калифорния первым либерализовал сбытовой сегмент, см. исследование С. Хант, в котором прослеживается история калифорнийских реформ [Hunt 2002: 386].

призму конструктивизма мы видим, что попытки создать надрегиональные, лишенные территориальной привязки режимы собственности и регулирования в России зашли дальше, чем аналогичные реформы в Европе и Северной Америке. В действительности проект президента Путина по созданию надрегиональных механизмов рыночного регулирования был исключительно успешным. Это произошло благодаря тому, что неожиданно сложившийся политический альянс либералов и сторонников госрегулирования в Москве ослабил влияние губернаторов регионов, что затем привело к переносу центра согласования государственно-частных пактов в федеральный центр. Централизация управления не должна вызывать удивление в свете описанных здесь событий, но мои выводы опровергают теоретические подходы, которые стремятся поместить экономику страны в пределах шкалы, на которой расположены передовые либеральные, отстающие в реализации реформ, развивающиеся, переходные и развитые экономики.

Российская электроэнергетика после 2008 года

Учитывая, что нарратив, предлагаемый в этой книге, строится вокруг России, мне хотелось бы в заключение прокомментировать события, которые произошли после 2008 года и которые не согласуются с предложенными здесь аналитическими рамками. К 2008 году в отрасли произошло несколько значимых изменений. РАО «ЕЭС России» и «АО-энерго», вертикально интегрированные монополии, созданные при Советском Союзе, были ликвидированы, а электростанции сейчас принадлежат новым владельцам. Оба процесса в корне и, по-видимому, необратимым образом изменили организацию системы энергоснабжения и политическую динамику в отрасли. Рынки электроэнергии в Европейской части России, Сибири и на Дальнем Востоке обособлены друг от друга и функционируют на основе собственных режимов цен, субсидирования и собственности. После 2008 года соглашения, согласованные в рассматриваемый период (с начала 1990-х по

2008 год), между либеральными реформаторами, правительством и новыми владельцами электроэнергетических активов в целом сохранялись. Медведев, который в течение четырех лет с 2008 по 2012 год занимал пост президента Российской Федерации, запустил программу «модернизации», и она преимущественно продолжала программу развития президента Путина, которая была рассмотрена на страницах этой книги. В 2012 году Медведев передал пост президента Путину, третий срок полномочий которого вскоре после выборов был продлен с 4 до 6 лет.

Хотя общие контуры реструктуризации электроэнергетического комплекса вряд ли будут пересмотрены, некоторые аспекты пактов между государством и российскими олигархами оказались временными. После 2008 года произошло два важных события, которые затронули политику в сфере электроэнергетики: глобальный экономический кризис 2008 года и народное сопротивление правительству В. Путина/Д. Медведева, достигшее наибольшего масштаба в 2011 и 2012 годах. В период с 2003 по 2008 год переговоры и пакты, которые являются главным предметом нашего исследования, преимущественно отражали быстро *растущий* спрос на электроэнергию и, как следствие, потребность в технологической модернизации. После того как глобальный экономический кризис 2008 года затронул Россию, в стране началось падение спроса и цен на электроэнергию. За последний квартал 2008 года цены на электроэнергию в свободном сегменте оптового рынка снизились примерно на 40 процентов по сравнению в третьим кварталом, а спрос на электроэнергию в январе 2009 года сократился более чем на 7 процентов по сравнению с предыдущим годом¹⁴. Инвестиции в новую инфраструктуру были одним из важных положений рассматриваемых приватизационных сделок. Однако на фоне экономического спада различные стороны сделок в области приватизации и либерализации попытались пересмотреть свои обязательства. В первую очередь новые владельцы пренебрегли обязательствами осуще-

¹⁴ Russian electricity consumption declines 9.3% in second week of June // Interfax Russia and CIS business and Financial Newswire. June 15, 2009.

ствить инвестиции в технологическую модернизацию, обосновывая это тем, что объем требуемых капиталовложений слишком велик в свете меняющейся экономической обстановки. В 2010 году В. Путин, который тогда был премьер-министром, впрочем, сохранившим свое прежнее президентское влияние, неоднократно критиковал новых владельцев электроэнергетических компаний за нарушение обещания инвестировать в полном объеме¹⁵. Новые владельцы, в свою очередь, критиковали А. Чубайса и либеральных реформаторов за составление завышенных прогнозов экономического роста при расчете необходимых размеров инвестиций. Один эксперт выразил свою точку зрения¹⁶:

Чубайс обманул не только энергетические компании, но и само правительство. Он использовал в официальном отраслевом отчете данные о потреблении за 2006 год, когда свирепствовали морозы и наблюдался рекордно высокий рост ВВП. Потребность в дополнительных 750 млрд кВт·ч к 2020 году — это вдвое больше, чем при самом благоприятном сценарии, и в 3,5 раза больше, чем при наиболее вероятном сценарии.

Но я в своей книге хотела продемонстрировать как раз обратное, что либералам не было нужно «обманывать» или вводить в заблуждение правительство, поскольку экономическая программа создания рынков была неразрывно связана с политической программой централизации. В то же время баланс сил в политическом альянсе между либералами и сторонниками государствен-

¹⁵ Putin Threatens to Fine Four Tycoons // Moscow Times. February 25, 2010.

¹⁶ Данный аргумент сводится к тому, что оценка А. Чубайсом необходимых инвестиций была основана не на экономических, а на политических расчетах и имела целью «провести» правительство президента Путина, и он нетривиален, поскольку силовики, с их опытом работы в КГБ, как известно, не отличаются излишней доверчивостью. Называя А. Чубайса плутом, автор как нельзя более точно попал в общее настроение россиян, которые считали А. Чубайса шарлатаном и предателем — поверив ему, они рассчитывали получить большую выгоду от приватизации, но в итоге не получили почти ничего. См.: E.On warns on electricity investment // Russia Today/Ria Novosti. March 25, 2009.

ного регулирования был нестабильным, и после второго срока полномочий В. Путина ситуация изменилась в пользу последних.

Возражения акторов против соглашений, достигнутых в период реформ, подтверждают положение о том, что сделки между различными группировками в государстве и российскими олигархами открыты для пересмотра и что аналитические рамки, которые учитывают изменяющуюся природу пактов развития, оказываются весьма полезными. После 2008 года либеральные реформаторы продолжали настаивать на создании общенационального рынка и на отмене различных искажающих цены субсидий. Они утверждали, только при таком условии можно надеяться на повышение качества услуг и снижение цен. Вряд ли сейчас либералы пользуются достаточной поддержкой, чтобы убедить в этом другие политические группировки и российское население. Имеют поддержку и легитимность в глазах общества такие стратегии развития, которые согласуются с текущими режимами субсидирования и собственности. Преимущества договорных сделок, какими они представляются правительству и российским олигархам, вероятнее всего, в ближайшей перспективе будут одерживать верх над благами полной либерализации.

В то же время после 2008 года недовольство правительством Путина/Медведева в российском обществе нарастает. Осенью и зимой 2011 года, а затем снова весной 2012 года демонстранты и активисты вышли на улицы, протестуя против всепроникающей коррупции и отсутствия подотчетности властей. Сам факт критики, направленной против президента Путина и его ближайшего окружения, во многом свидетельствует о том, что Путин преуспел в централизации политической власти. Эти события также продемонстрировали, что хотя и небольшой, но все же значительный сегмент российского общества считает подобную концентрацию власти в одних руках нелегитимной¹⁷. В свете

¹⁷ Многие активисты выступали с более адресной критикой, как, например, «Pussy Riot», которые осуществили изошренную протестную акцию, направленную против альянса между правительством президента Путина и Русской православной церковью.

ненадежности и даже хрупкости государственной легитимности приобретает дополнительный вес аргумент о том, что стратегия легитимизации государства и российских олигархов состоит в обеспечении развития. Сейчас пока неясно, продолжатся ли эти протесты в ближайшем будущем и смогут ли волнения в корне переменить динамику российской политики. Но ясно то, что протесты были значимой реакцией общества на постсоветскую стратегию Путина и что в будущем эта стратегия будет в той или иной степени зависеть от способности российских властей выполнять свои обещания. Поскольку правительство контролирует средства массовой информации, ему, возможно, некоторое время удастся создавать видимость выполнения данных обществу обещаний. Но электроэнергетика может испытать на прочность легитимность правительства, вариант программы развития, которую оно осуществляет, и сделки между государством и олигархами, которые подкрепляют эту программу. Для российских граждан самым ощутимым результатом реформ в электроэнергетике всегда были тарифы. Семейные доходы большинства россиян настолько малы, что люди едва сводят концы с концами, и повышение цен в будущем не пройдет незамеченным¹⁸. Россияне также заботит надежность поставок электроэнергии, поскольку каждый из них живет благодаря этим материальным сетям и производимому ими свету и теплу. Как я попыталась продемонстрировать в этой книге, электроэнергия — это нечто большее, чем просто биржевой товар. Независимо от того, потребуют ли россияне у государства отчета за результаты постсоветской программы развития или нет, электроэнергетика, вероятно, останется удивительной аналитической призмой, сквозь которую в ярком свете можно увидеть политическую борьбу, развернувшуюся на фоне становления рынка в России.

¹⁸ Рост коммунальных платежей вследствие либерализации был непосредственным поводом к народному восстанию в Кыргызстане в апреле 2010 года, см. [Reeves 2010].

Приложения

Приложение 1. Основные российские источники, использованные в исследовании. Подробные ссылки на статьи из них представлены в примечаниях

Название газеты/журнала	Охват	Тематика
«Ведомости»	национальный	деловая
«Коммерсантъ»	национальный	деловая
«Эксперт» (журнал)	национальный	деловая
«Газета»	национальный	общая
«Известия»	национальный	общая
«Сегодня»	национальный	общая
«Восточно-Сибирская правда»	Иркутская обл.	
«Утро России»	Приморский край	
«Красноярский рабочий»	Красноярский край	

Приложение 2. Интервью с экспертами: место и дата проведения

Интервью, проведенные в 2006–2007 гг.

Должность	Место проведения	Дата проведения	Номер
Эксперт в сфере электроэнергетики в международной финансовой организации	Москва	2006.07.21	1
Журналист, освещающий события в электроэнергетической отрасли	Москва	2006.08.06	2
Сотрудник электроэнергетической компании	Москва (по телефону)	2006.09.04	3
Журналист	Москва (по телефону)	2006.09.12	4
Эксперт в сфере электроэнергетики в международной финансовой организации	Лондон	2006.09.20	5
Ученый	Лондон	2006.09.20	6
Аналитик в сфере электроэнергетики в финансовой организации	Москва	2006.10.05	7
Экономист в финансовой организации	Москва	2006.10.06	8
Аналитик в сфере электроэнергетики в финансовой организации	Москва	2006.10.08	9
Журналист, освещающий события в электроэнергетической отрасли	Москва (по телефону)	2006.10.09	10
Эксперт в сфере электроэнергетики	Москва	2006.10.18	11
Ученый	Санкт-Петербург	2006.10.23	12

Должность	Место проведения	Дата проведения	Номер
Ученый	Санкт-Петербург	2006.10.23	13
Эксперт в сфере электроэнергетики	Москва	2006.10.26	14
Аналитик в сфере электроэнергетики в финансовой организации	Москва	2006.10.27	15
Эксперт в сфере электроэнергетики / консультант	Москва	2006.10.30	16
Эксперт в сфере электроэнергетики	Москва	2006.11.01	17
Журналист, освещающий события в электроэнергетической отрасли	Москва	2006.11.09	18
Ученый / политический аналитик	Москва	2006.11.22	19
Аналитик в сфере электроэнергетики в финансовой организации	Москва	2006.11.26	20
Экономист / эксперт в сфере электроэнергетики / консультант	Москва	2006.12.14	21
Эксперт в сфере электроэнергетики в финансовой организации	Москва	2007.02.10	22
Эксперт в сфере электроэнергетики в международной финансовой организации	Москва	2007.02.10	23
Регулятор в Министерстве экономического развития РФ	Москва	2007.02.14	24
Журналист	Москва	2007.02.17	25
Эксперт в сфере энергетики/ политический аналитик	Беркли	2007.06.13	26
Эксперт в сфере энергетики/ политический аналитик	Беркли	2007.06.13	27

Должность	Место проведения	Дата проведения	Номер
Ученый	Владивосток	2007.09.12	28
Ученый	Владивосток	2007.09.13	29
Политический аналитик	Владивосток	2007.09.14	30
Журналист, освещающий события в электроэнергетической отрасли	Владивосток	2007.09.15	31
Экономист / эксперт в сфере электроэнергетики	Владивосток	2007.09.18 и 2007.09.25	32
Журналист, освещающий события в электроэнергетической отрасли	Владивосток	2007.09.21	33
Ученый / сотрудник электроэнергетической компании	Владивосток	2007.09.23	34
Регулятор	Владивосток	2007.09.24	35
Специалист по программам в международной организации	Владивосток	2007.09.24	36
Руководитель электроэнергетической компании	Владивосток	2007.10.02	37
Ученый	Владивосток	2007.10.03	38
Инженер по электрооборудованию / эксперт в сфере электроэнергетики	Владивосток	2007.10.04	39
Пенсионерка	Владивосток	2007.10.04	40
Журналист, освещающий события в электроэнергетической отрасли	Владивосток	2007.10.05	41
Ученый	Владивосток	2007.10.05	42
Экономист / эксперт в сфере электроэнергетики	Хабаровск	2007.10.10	43
Экономист / эксперт в сфере электроэнергетики	Хабаровск	2007.10.10	44
Сотрудник электроэнергетической компании	Хабаровск	2007.10.11	45
Ученый	Хабаровск	2007.10.11	46

Должность	Место проведения	Дата проведения	Номер
Предприниматель	Владивосток	2007.10.17	47
Ученый	Иркутск	2007.11.13	48
Ученый	Иркутск	2007.11.14	49
Предприниматель	Иркутск	2007.11.15	50
Ученый	Иркутск	2007.11.15	51
Экономист / эксперт в сфере электроэнергетики	Иркутск	2007.11.17	52
Сотрудник электроэнергетической компании	Иркутск	2007.11.19	53
Предприниматель	Иркутск	2007.11.20	54
Сотрудник электроэнергетической компании	Иркутск	2007.11.20	55
Журналист	Иркутск	2007.11.20	56
Экономист / эксперт в сфере электроэнергетики	Иркутск	2007.11.22	57
Ученый	Иркутск	2007.11.24	58
Политик / бывший руководитель электроэнергетической компании	Иркутск	2007.11.30	59
Руководитель энергетической компании	Иркутск	2007.12.03	60
Сотрудник электроэнергетической компании	Иркутск	2007.12.05	61
Эксперт в сфере электроэнергетики	Москва	2007.12.10	62
Руководитель электроэнергетической компании	Москва	2007.12.12	63
Эксперт в сфере электроэнергетики в международной финансовой организации	Москва	2007.12.12	64
Эксперт в сфере электроэнергетики в финансовой организации	Москва	2007.12.13	65

Должность	Место проведения	Дата проведения	Номер
Журналист, освещающий события в электроэнергетической отрасли	Москва	2007.12.13	66
Эксперт в сфере энергетики / экономист	Беркли	2008.04.14	67
Ученый / сотрудник электроэнергетической компании	Беркли	2008.04.17	68
Эксперт в сфере электроэнергетики в международной организации	Париж (по электронной почте)	2007.02.12	69
Регулятор / сотрудник электроэнергетической отрасли	Вашингтон, округ Колумбия (по электронной почте)	2009.03.17	70

Примечание: Круг интервьюируемых экспертов был расширен с помощью метода «снежный ком»: я просила самих экспертов посоветовать тех, кто, по их мнению, мог бы принять участие в интервью. Интервью были частично структурированными и, как правило, продолжались от 45 до 90 минут. Интервью проводились при личной встрече, за исключением трех телефонных разговоров (интервью № 3, 4 и 10). В двух случаях беседа велась в виде развернутой продолжительной переписки, и эти интервью представлены в конце списка (интервью № 69 и 70). Повторные интервью указаны отдельно, только если в них содержались существенные добавления и если с момента более раннего интервью прошло достаточно времени. Последнее замечание касается трех случаев (интервью № 1, 23, 64; интервью № 17 и 62; а также № 18 и 66, соответственно, являются повторными).

Приложение 3. Данные о новых собственниках (к четвертой главе)

Таблица А.3.1. Электроэнергетические предприятия
Европейской части России и новые собственники, 2008 г.

Электроэнергетическое предприятие	Название компании	Установленная мощность	Новый собственник
Пермская ГЭС	ОГК-1	2 400	«Интер РАО»
Нижевартовская ГРЭС	ОГК-1	1 600	«Интер РАО»
Ириклинская ГРЭС и ГЭС	ОГК-1	2 130	«Интер РАО»
Уренгойская ГРЭС	ОГК-1	24	«Интер РАО»
Каширская ГРЭС-4	ОГК-1	1 580	«Интер РАО»
Верхнетагильская ГРЭС	ОГК-1	1 497	«Интер РАО»
Псковская ГРЭС	ОГК-2	430	«Газпром»
Ставропольская ГРЭС	ОГК-2	2 400	«Газпром»
Серовская ГРЭС	ОГК-2	526	«Газпром»
Сургутская ГРЭС-1	ОГК-2	3 280	«Газпром»
Троицкая ГРЭС	ОГК-2	2 059	«Газпром»
Южноуральская ГРЭС	ОГК-3	882	«Норникель»
Костромская ГРЭС	ОГК-3	3 600	«Норникель»
Черепетская ГРЭС	ОГК-3	1 425	«Норникель»
Яйвинская ГРЭС	ОГК-4	600	Е.ON
Сургутская ГРЭС-2	ОГК-4	4 800	Е.ON
Шатурская ГРЭС-5	ОГК-4	1 100	Е.ON
Смоленская ГРЭС	ОГК-4	630	Е.ON
Невинномысская ГРЭС	ОГК-5	1 290	Enel
Среднеуральская ГРЭС	ОГК-5	1 182	Enel
Рефтинская ГРЭС	ОГК-5	3 800	Enel
Конаковская ГРЭС	ОГК-5	2 400	Enel
Череповецкая ГРЭС	ОГК-6	630	«Газпром»
Рязанская ГРЭС	ОГК-6	2 650	«Газпром»
ГРЭС-24	ОГК-6	310	«Газпром»
Киришская ГРЭС	ОГК-6	2 100	«Газпром»

Электроэнергетическое предприятие	Название компании	Установленная мощность	Новый собственник
Новочеркасская ГРЭС	ОГК-6	2 112	«Газпром»
Волжская ГЭС	«Гидро-ОГК»	2 541	«ГидроОГК»
Жигулевская ГЭС	«Гидро-ОГК»	2 300	«ГидроОГК»
Каскад Кубанских ГЭС	«Гидро-ОГК»	463	«ГидроОГК»
Нижегородская ГЭС	«Гидро-ОГК»	520	«ГидроОГК»
Саратовская ГЭС	«Гидро-ОГК»	1 360	«ГидроОГК»
Каскад Верхневолжских ГЭС	«Гидро-ОГК»	456	«ГидроОГК»
Зеленчукские ГЭС	«Гидро-ОГК»	160	«ГидроОГК»
СУАЛ-ЭНЕРГО	«Гидро-ОГК»	400	«ГидроОГК»
Загорская ГАЭС	«Гидро-ОГК»	1 200	«ГидроОГК»
Воткинская ГЭС	«Гидро-ОГК»	1 020	«ГидроОГК»
Камская ГЭС	«Гидро-ОГК»	501	«ГидроОГК»
Чебоксарская ГЭС	«Гидро-ОГК»	1 370	«ГидроОГК»
Гергебильская ГЭС	«Гидро-ОГК»	18	«ГидроОГК»
Чирюртские ГЭС	«Гидро-ОГК»	81	«ГидроОГК»
Миатлинская ГЭС	«Гидро-ОГК»	220	«ГидроОГК»
Чиркейская ГЭС	«Гидро-ОГК»	1 000	«ГидроОГК»
ТГК-1	ТГК-1	6 162	«Газпром»
ТГК-2	ТГК-2	1 393	RWE

Электроэнергетическое предприятие	Название компании	Установленная мощность	Новый собственник
«Мосэнерго»	«Мосэнерго»	10 611	«Газпром»
ТГК-4	ТГК-4	3 284	Чешская и корейская компании
ТГК-5	ТГК-5	2 467	«КЭС-Холдинг»
ТГК-6	ТГК-6	2 919	«КЭС-Холдинг»
ТГК-7	ТГК-7	6 880	«КЭС-Холдинг»/ «Газпром»
ТГК-8	ТГК-8	3 312	«Лукойл»
ТГК-9	ТГК-9	2 590	«КЭС-Холдинг»
ТГК-10	ТГК-10	3 253	Е.ON/GdF
«Татэнерго»	«Татэнерго»	6 986	Республика Татарстан
«Башкирэнерго»	«Башкирэнерго»	2 796	Республика Башкортостан
Северо-Западная ТЭЦ	Северо-Западная ТЭЦ	900	«Интер РАО»

Таблица А.3.2. Электроэнергетические предприятия Сибири и новые собственники, 2008 г.

Электроэнергетическое предприятие	Название компании	Установленная мощность	Новый собственник
Гусиноозёрская ГРЭС	ОГК-3	1 100	«Норникель»
Харанорская ГРЭС	ОГК-3	430	«Норникель»
Березовская ГРЭС	ОГК-4	1 500	Е.ON
Красноярская ГРЭС	ОГК-6	1 250	«Газпром»

Электроэнергетическое предприятие	Название компании	Установленная мощность	Новый собственник
Саяно-Шушенская ГРЭС	«Гидро-ОГК»	6 721	«ГидроОГК»
Зейская ГЭС	«Гидро-ОГК»	1 330	«ГидроОГК»
Новосибирская ГЭС	«Гидро-ОГК»	455	«ГидроОГК»
Бурейская ГЭС	«Гидро-ОГК»	670	«ГидроОГК»
ТГК-11	ТГК-11	2 051	СУЭК
ТГК-12	ТГК-12	4 392	СУЭК
Южно-Кузбасская ГРЭС	Южно-Кузбасская ГРЭС	554	Mechel
Западно-Сибирская ТЭЦ	Западно-Сибирская ТЭЦ	600	«Евраз»
ТГК-13	ТГК-13	2 458	СУЭК
ТГК-14	ТГК-14	643	«Норникель»
«Новосибирскэнерго»	«Новосибирск-энерго»	2 522	«Новосибирск-энерго»
«Иркутскэнерго»	«Иркутск-энерго»	12 925	«Русал»
Красноярская ГЭС	Красноярская ГЭС	6 000	«Русал»

Источники: данные первых трех колонок таблиц, включенных в Приложение 3, были опубликованы РАО ЕЭС в издании «Тепловые генерирующие компании РАО ЕЭС России» (2006 г.). Информация о «Гидро-ОГК» — на веб-сайте этой компании. Источником данных также послужили веб-сайты различных независимых электроэнергетических предприятий. Данные колонки «Новый собственник» были собраны на основе сообщений в прессе о поглощениях, а также информации, опубликованной самими электроэнергетическими предприятиями, как указано в примечаниях к тексту. Помощь в работе с таблицами на первом этапе оказала Татьяна Гаврилова.

Приложение 4. Данные о ценах и субсидиях (к пятой главе)

Таблица А.4.1. Повышение цен в период с 2000 по 2005 г.

Европейская часть России	%	Сибирь	%	Российский Дальний Восток	%
Москва	164	Тюменская обл.	78	Приморский край	67
Свердловская обл.	82	Иркутская обл.	216	Амурская обл.	136
Саратовская обл.	160	Красноярский край	123	Хабаровский край	174
Ленинградская обл.	90	Кемеровская обл.	165	Республика Саха (Якутия)	106
Курская обл.	152	Республика Хакасия	156	Сахалинская обл.	192
Пермский край	110	Новосибирская обл.	167	Магаданская обл.	130
Тверская обл.	179	Омская обл.	182	Камчатский край	29
Самарская обл.	189	Забайкальский край	136	Чукотский а. о.	274
Республика Башкортостан	65	Томская обл.	97		
Республика Татарстан	109	Республика Алтай	267		
Московская обл.	187	Республика Бурятия	142		
Смоленская обл.	123				

Примечание: ранее указано, на сколько в среднем возросла цена на электроэнергию для всех потребителей (домохозяйств, городских, сельских и промышленных предприятий).

Источник: расчеты произведены на основе данных РАО ЕЭС по тарифам.

Таблица А.4.2. Перекрестные субсидии в процентном отношении к промышленным тарифам в период с 2000 по 2005 г.

Европей- ская часть России	Год	%	Изме- нение	Сибирь	Год	%	Изме- нение
Москва	2000	35,8		Иркутская обл.	2000	7,5	
	2005	4,7	-31,1		2005	3,6	-3,9
Свердлов- ская обл.	2000	10,5		Краснояр- ский край	2000	39,4	
	2004	-5,3	-15,8		2005	15,8	-23,6
Саратов- ская обл.	2000	50,9		Кузбасс (Кемеров- ская обл.)	2000		
	2005	12,1	-38,8		2005	Нет пере- крестного субсиди- рования	
Ленинград- ская обл.	2000	47,1		Республика Хакасия	2000		
	2005	21,9	-25,2		2005	Нет пере- крестного субсиди- рования	
Курская обл.	2000	29,1		Новоси- бирская обл.	2000	29,1	
	2004	23,2	-5,9		2005	24,2	-4,9
Пермский край	2000	29,5		Омская обл.	2000	50,1	
	2005	27,5	-2		2005	31,9	-18,2

Европей- ская часть России	Год	%	Изме- нение	Сибирь	Год	%	Изме- нение
Тверская обл.	2000	55,7		Забайкаль- ская обл.	2000	30,8	
	2005	52,1	-3,6		2005	9,2	-21,6
Самарская обл.	2000	40,7		Томская обл.	2000	30,2	
	2005	-5,2	-45,9		2005	21,8	-8,4
Республика Башкортостан	2000	35,5		Республика Алтай	2000		
	2005	29,8	-5,7		2005	Нет перекрестного субсидирования	
Республика Татарстан	2000	20,3		Республика Бурятия	2000		
	2005	11,1	-9,2		2005	Нет перекрестного субсидирования	
Московская обл.	2000	48,5		Дальний Восток			
	2005	15,2	-33,3	Приморский край	2000	30,2	
Смоленская обл.	2000	35,5			2005	44	13,8
	2005	31,8	-2,6	Амурская обл.	2000	17,5	
			2004		23	5,5	
				Хабаровский край	2000	44,5	
					2005	40,1	-4,4

Европей- ская часть России	Год	%	Изме- нение	Сибирь	Год	%	Изме- нение
				Республика Саха (Якутия)	2000	45,1	
					2005	52,9	7,8
				Сахалин- ская обл.	2000	15,1	
					2005	27,9	12,8
				Магадан- ская обл.	2000	13,3	
					2002	12,6	-0,7
				Камчатский край	2000	68,3	
					2003	Нет пере- крестного субсиди- рования	
				Чукотский а. о.	2000	3	
					2005	47,6	44,6

Примечание: в таблице рассмотрено, увеличилась или сократилась разница между тарифами для населения и промышленными тарифами как процент от промышленных тарифов за период с 2000 по 2005 год (в случае отсутствия данных за 2005 год я использую имеющиеся данные за ближайший прошедший год).

Источник: расчеты на основе данных РАО ЕЭС о тарифах.

Таблица А.4.3. Промышленные субсидии, 2005 г.

Европейская часть России		Субсидиро- вание регио- на	Сибирь	Субсидиро- вание регио- на
<i>надрегиональное среднее 107,6</i>			<i>надрегиональное среднее 85,2</i>	
Москва	Пром. тарифы	113,4	Иркутская обл.	ПТ 28,2
	Разница	5,8		Разница -57 да
Свердловская обл.	ПТ	77,5	Красноярский край	ПТ 54,7
	Разница	-30,1		Разница -30,5 да
Саратовская обл.	ПТ	106,4	Кузбасс (Кемеровская обл.)	ПТ 63,5
	Разница	-1,2		Разница -21,7 да
Ленинградская обл.	ПТ	105	Республика Хакасия	ПТ 28,6
	Разница	-2,6		Разница -56,6 да
Курская обл.	ПТ	114,1	Новосибирская обл.	ПТ 110,2
	Разница	6,5		Разница 25
Пермский край.	ПТ	95,1	Омская обл.	ПТ 120,35
	Разница	-12,5		Разница 35,15

Европейская часть России			Субсидиро- вание регио- на	Сибирь		Субсидиро- вание регио- на	
Тверская обл.	ПТ	154,6		Забай- кальская обл.	ПТ	104	
	Раз- ница	47			Раз- ница	18,8	
Самарская обл.	ПТ	92,7		Томская обл.	ПТ	89,5	
	Раз- ница	-14,9			Раз- ница	4,3	
Республи- ка Башкор- тостан	пт	82,6		Республи- ка. Алтай	ПТ	137,3	
	Раз- ница	-25	да		Раз- ница	52,1	
Республи- ка Татар- стан	ПТ	83,3		Республи- ка Буря- тия	ПТ	115,8	
	Раз- ница	-24,3	да		Раз- ница	30,6	
Москов- ская обл.	ПТ	113,1		Дальний Восток <i>Надрегиональное среднее для Приморского края, Амурской обл. и Хабаровского края: 138,9</i>			
	Раз- ница	5,55		Примор- ский край	ПТ	150	
Смолен- ская обл.	ПТ	112,9			Раз- ница	11,1	
	Раз- ница	5,3		Амурская обл.	ПТ	100,7	
					Раз- ница	-38,2	да

Европейская часть России	Субсидирование региона	Сибирь		Субсидирование региона
		Хабаровский край	ПТ	166
			Разница	27,1

Примечание: как отмечалось в пятой главе, промышленные субсидии рассчитываются как разница между промышленными тарифами региона и надрегиональным средним показателем. Межрегиональные ценовые дифференциалы могут служить косвенным показателем промышленных субсидий. Естественно, было бы лучше рассмотреть данные по субсидиям, но я сомневаюсь, что такие данные имеются в наличии. Субсидии всегда согласовывались в ходе неформальных переговоров, и о специальных соглашениях для избранных предпринимателей вряд ли можно судить по усредненным промышленным тарифам, информация о которых имеется в открытом доступе.

Источник: расчеты на основе данных РАО ЕЭС о тарифах.

Таблица А.4.4. Уровни и дифференциалы регулируемых цен, 2005 г.

Средняя цена для всех потребителей	Руб./кВт·ч
Европейская часть России*	0,93
Большие регионы Сибири с гидрогенерирующим потенциалом	0,37
Российский Дальний Восток	1,48

* В Европейскую часть России не были включены Татарстан и Башкортостан. Их исключительное положение обсуждается в четвертой и пятой главах.

Примечание: представленная ранее информация основана на средних данных по крупнейшим генерирующим регионам в рамках указанных в таблице надрегионов, см. Таблицы А.4.1, А.4.2, А.4.3.

Источник: расчеты на основе данных РАО ЕЭС о тарифах.

Таблица А.4.5. Ценовые дифференциалы в свободном сегменте оптового рынка электрической энергии (мощности), 2009 г.

Средняя цена на оптовом рынке, июль 2009	Руб./кВт·ч
Европейская часть России	0,69
Сибирь	0,30
Российский Дальний Восток	Цены не либерализованы

Источник: АТС, «Итоги работы оптового рынка электроэнергии и мощности за 24.07.2009–30.07.2009». АТС Москва, 31 июля 2009 года.

Библиография

Актуальные вопросы государственного регулирования регионального развития. Байкальский гос. ун-т экономики и права. Иркутск, 2002.

Алексеев 1973 — Алексеев В. В. Электрификация Сибири: историческое исследование. Ч.1: 1885–1950 гг. / отв. ред. Б. П. Орлов; АН СССР, Новосиб. гос. ун-т. Новосибирск: Наука, Сиб. отд., 1973.

Беляев 2006 — Беляев Л. С. Недостатки реализуемой концепции реформирования электроэнергетики России и необходимость ее корректировки. Иркутск: Ин-т систем энергетики им. Л. А. Мелентьева, 2006.

Бергер, Проскурнина 2008 — Бергер М., Проскурнина О. Крест Чубайса. М.: Колибри, 2008.

Бойм 2021 — Бойм С. Будущее ностальгии. М.: Новое литературное обозрение, 2021.

Бриль, Хейстер 1966 — Бриль Р. Я., Хейстер И. М. Экономика социалистической энергетики [Текст]: Учебник для инженерно-экон. вузов и факультетов. М.: Высшая школа, 1966.

Веблен 2007 — Веблен Т. Б. Теория делового предприятия. М.: Акад. народного хоз-ва при Правительстве Российской Федерации: Дело, 2007.

Вестник региональной энергокомиссии Красноярского края. 2005. Янв.

Губогло 1997 — Губогло М. Н. Федерализм власти и власть федерализма. М.: ИнтелТех, 1997.

Гурвич 1997 — Гурвич Е. Оценка эффекта удешевления энергетических ресурсов // Энергетическая политика. 1997. № 3.

Делургян 2010 — Делургян А. М. Адепт Бурдые на Кавказе: Эскизы к биографии в миросистемной перспективе / Авторизованный перевод с английского. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2010.

Евтушенко 2014 — Евтушенко Е. Все поэмы. М.: Зебра-Е, 2014.

Калашников 2002 — Калашников В. Д. Инфраструктура международного экономического развития в СВА // Перспективы развития российских регионов: Дальний Восток и Забайкалье до 2010 г.: Мате-

риалы международной научно-практической конференции. Хабаровск, 2001. С. 49–54.

Калашников, Гулидов 2003 — Калашников В. Д., Гулидов Р. В. Основные предпосылки в анализе развития ТЭК Дальнего Востока. Стратегия развития Дальнего Востока: возможности и перспективы. Хабаровск, 2003. Т. 1.

Колесников 2003 — Колесников А. Неизвестный Чубайс. Страницы из биографии. М.: Захаров 2003.

Ленин 1956 — Ленин В. И. О развитии тяжелой промышленности и электрификации страны. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1956.

Лобунец 2004 — Лобунец А. Перспективы развития энергетики Приморского края с учетом интеграционных процессов в Северо-Восточной Азии. Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Владивосток, 2004.

Логинов и др. 2005 — Логинов Е. Л. и др. Либерализация национального рынка газа: проблемы реформирования российской экономики // Экономика региона. 2005. Т. 8. Вып. 23. С. 35.

Маркс, Энгельс 1957 — Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 9. М.: Гос. изд-во политической литературы, 1957.

Материалы к энергетической стратегии Сибири. Новосибирск, Сибирское отделение РАН, 1997.

Мелентьев 1987 — Мелентьев Л. А. Очерки истории отечественной энергетики. М.: Наука, 1987.

Минакир 2007 — Минакир П. А. (отв. ред.). Экономическое сотрудничество Дальнего Востока России и стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Хабаровск: РИОТИП, 2007.

Ножиков 1998 — Ножиков Ю. А. Я это видел, или Жизнь российского губернатора. Иркутск, 1998.

Ослунд 2011 — Ослунд А. Строительство капитализма: Рыночная трансформация стран бывшего советского блока / пер. с англ. Н. А. Ранневой, А. Ю. Молоканова; под ред. И. М. Осадчей; Фонд Карнеги за международный мир. М.: Логос, 2011.

Основные проблемы и направления обеспечения энергетической безопасности. Иркутск: Ин-т систем энергетики им. Л. А. Мелентьева СО РАН, 2001.

Свет негасимый: энергетике Приангарья 50 лет. Иркутск: Восточно-Сибирская издательская компания, 2004. С. 10.

Скотт 2005 — Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни. М.: Университетская книга, 2005.

Стиглиц 2003 — Стиглиц Дж. Ю. Глобализация: тревожные тенденции. М.: Мысль, 2003.

Тейлор 1991 — Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента. М.: Журн. «Контроллинг»; Изд-во стандартов, 1991.

Теплогенерирующие компании РАО ЕЭС России. М.: ЮЭС, 2006.

Тренин 2009 — Тренин Д. Одинокое плавание. М.: Изд-во Р. Элина, 2009.

Уколова 2002 — Уколова М. А. Передел собственности: борьба за Иркутскэнерго // Актуальные вопросы государственного регулирования регионального развития: Сб. науч. тр. Иркутск, 2002. С. 146–151.

Хантингтон 2003 — Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / пер. с англ. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003.

Хархордин 2011 — Хархордин О. Основные понятия российской политики. М.: Новое литературное обозрение, 2011.

Хлебников 2005 — Хлебников В. В. Рынок электроэнергии в России. М.: Гуманитарный издательский центр «Владос», 2005.

Хоффман 2008 — Хоффман Дж. Олигархи. Богатство и власть в новой России. М.: Колибри, 2008.

Щербаков, Тертышник 2000 — Щербаков А. С., Тертышник М. И. Мировая экономика и внешнеэкономическая деятельность Иркутского Предбайкалья. Иркутск: Иркутский гос. ун-т, 2000.

Энергетическая стратегия России на период до 2020 года. URL: <http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostrategy/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

Юдашкина, Побочий 2007 — Юдашкина Г., Побочий С. Регулирование электроэнергетики России: роль регионов // Квантиль. 2007. № 2. С. 107–130.

Юрчак 2014 — Юрчак А. Это было навсегда, пока не кончилось. Последнее советское поколение. М.: Новое литературное обозрение, 2014.

Abdelal 2001 — Abdelal, R. National Purpose in the World Economy: Post-Soviet States in Comparative Perspective. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.

Abdelal et al. 2010 — Abdelal, R., Blyth, M., Parsons, C. (eds.). Constructing the International Economy. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.

Abrami, Woodruff 2004 — Abrami, R., Woodruff, D. Toward a Manifesto: Interpretive Materialist Political Economy. Paper presented at the American Political Science Association Annual Conference, August 24, 2004.

Adachi 2010 — Adachi, Yu. *Building Big Business in Russia: The Impact of Informal Corporate Governance Practices*. London: Routledge, 2010.

Ahrend, Tompson 2005 — Ahrend, R., Tompson, W. *Unnatural Monopoly: The Endless Wait for Gas Sector Reform in Russia // Europe-Asia Studies*. 2005. Vol. 57. № 6. P. 801–821.

Allina-Pisano 2008 — Allina-Pisano, J. *The Post-Soviet Potemkin Village: Politics and Property Rights in the Black Earth*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Amsden 2001 — Amsden, A. H. *The Rise of “the Res”: Challenges to the West from Late-Industrialization Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Anderson 2007 — Anderson P. *Russia’s Managed Democracy // London Review of Books*, January, 2007.

Andrusz et al. 1996 — Andrusz G. D., Harloe M., Szelényi I. (eds.). *Cities after Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. Cambridge, MA: Blackwell, 1996.

Appel 2000 — Appel, H. *The Ideological Determinants of Liberal Economic Reform: The Case of Privatization // World Politics*. 2000. Vol. 52. № 4. P. 520–549.

Aron 2003 — Aron, L. *Privatizing Russia’s Electricity // American Enterprise Institute Russian Outlook (Summer 2003)*. URL: <http://www.aei.org/article/foreign-and-defensepolicy/regional/europe/privatizing-russias-electricity/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

Aron 2009 — Aron, L. *The Merger of Power and Property // Journal of Democracy*. 2009. Vol. 20. № 2. P. 66–68.

Åslund 2007 — Åslund, A. *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Atkin 1997 — Akin, W. W. *Technocracy and the American Dream: The Technocrat Movement, 1900–1941*. Berkeley: University of California Press, 1977.

Balzer 2005 — Balzer, H. *The Putin Thesis and Russian Energy Policy // Post-Soviet Affairs*. 2005. Vol. 21. № 3. P. 210–225.

Balzer 2006 — Balzer, H. *Vladimir Putin’s Academic Writings and Russian Natural Resource Policy // Problems of Post-Communism*. 2006. Vol. 53. № 1. P. 48–49.

Barnes 2006 — Barnes, A. S. *Owning Russia: The Struggle over Factories, Farms, and Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006.

Bennet 2010 — Bennet, J. *Vibrant Matter: A Political Ecology of Things*. Durham, NC: Duke University Press, 2010.

Berk et al. 2013 — Berk, G., Galvan D. C., Hattam, V. C. (eds.). *Political Creativity: Reconfiguring Institutional Order and Change*. 1st ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013.

Blanchard, Kremer 1997 — Blanchard, O., Kremer, M. *Disorganization* // *The Quarterly Journal of Economics*. 1997. Vol. 112. № 4. P. 1093.

Block 2008 — Block, F. *Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States* // *Politics & Society*. 2008. Vol. 36. № 2. P. 169–206.

Block, Evans 2005 — Block, F., Evans, P. *The State and the Economy* // *The Handbook of Economic Sociology*, 2nd ed. by Smelser, N. J. and Swedberg, R. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005. P. 505–526.

Boltanski, Thévenot 2006 — Boltanski, L., Thévenot, L. *On Justification: Economies of Worth*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

Boute 2012 — Boute, A. *Response to IEA Consultation Paper “Toward a More Efficient and Innovative Electricity Sector in Russia”* (2012). URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2078368 (дата обращения: 20.08.2022).

Boycko et al. 1996 — Boycko, M., Shleifer, A., Vishny, R. W. *A Theory of Privatisation* // *The Economic Journal*. 1996. Vol. 106. № 435. P. 309–319.

Bradshaw, Kirkow 1998 — Bradshaw, M., Kirkow, P. *The Energy Crisis in the Russian Far East: Origins and Possible Solutions* // *Europe Asia Studies*. 1998. Vol. 50. № 6. P. 1043–1063.

Bremmer, Charap 2007 — Bremmer, I., Charap, S. *The Siloviki in Putin’s Russia: Who They Are and What They Want* // *The Washington Quarterly*. 2007. Vol. 30. № 1. P. 83–92.

Breslauer 2002 — Breslauer, G., W. *Gorbachev and Yeltsin as Leaders*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Brevnov 2000 — Brevnov, B. *From Monopoly to Market Maker? Reforming Russia’s Power Sector*. Belfer Centre Programs or Projects: Strengthening Democratic Institutions Projects, 2000.

Brie 2004 — Brie, M. *The Moscow Political Regime: The Emergence of a New Urban Political Machine* // *The Politics of Local Government in Russia*, ed. by Alfred B. Evans and Vladimir Gel’man. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004. P. 203–234.

Brown et al. 2013 — Brown, J. D., Earle, J. S., Gehlbach, S. *Privatization* // *The Oxford Handbook of the Russian Economy* / ed. by M. V. Alexeev and Sh. Weber. Oxford: Oxford University Press, 2013. P. 161–188.

Bruszt 2001 — Bruszt, L. Market Making as State Making: Constitutions and Economic Development in Post-Communist Eastern Europe // *Constitutional Political Economy*. 2002. Vol. 13. № 1. P. 53–72.

Burawoy, Verdery 1999 — Burawoy, M., Verdery, K. (eds.). *Uncertain Transition: Ethnographies of Change in the Postsocialist World*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999.

Burganskij, Elinevskaya 2005 — Burganskij, A., Elinevskaya, I. *Hydro Power: Super-Profits or Super-Regulation?* Moscow: Renaissance Capital, 2005. P. 13.

Çalışkan 2010 — Çalışkan, K. *Market Threads: How Cotton Farmers and Traders Create a Global Commodity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

Çalışkan, Callon 2009 — Çalışkan, K., Callon, M. Economization. Part 1: Shifting Attention from the Economy towards Processes of Economization // *Economy and Society*. 2009. Vol. 38. № 3. P. 369–398.

Çalışkan, Callon 2010 — Çalışkan, K., Callon, M. Economization. Part 2: A Research Programme for the Study of Markets // *Economy and Society*. 2010. Vol. 39. № 1. P. 1–32.

Callon 1998 — Callon, M. (ed.). *The Laws of the Markets*, Sociological Review Monograph Series. Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

Chaudhry 1993 — Chaudhry, K. A. The Myths of the Market and the Common History of Late Developers // *Politics & Society*. 1993. Vol. 21. № 3. P. 245–274.

Colas, Kharkhordin 2009 — Colas, D., Kharkhordin, O. *The Materiality of Res Publica: How to Do Things with Public?* Newcastle: Cambridge Scholars, 2009.

Collier 2004 — Collier, S. J. *Pipes* // *Patterned Ground: Entanglement of Nature and Culture* / edited by Harrison S., Pile S., Thrift N. J. London: Reaktion, 2004. P. 50–51.

Collier 2011 — Collier, S. J. *Post-Soviet Social: Neoliberalism, Social Modernity, Biopolitics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

Collier, Way 2004 — Collier, S. J., Way, L. *Beyond the Deficit Model: Social Welfare in Post-Soviet Georgia* // *Post-Soviet Affairs*. 2004. Vol. 20. № 3. P. 258–284.

Cooke et al. 2012 — Cooke, D., Antonyuk, A., and Murray, I. *Toward a More Efficient and Innovative Electricity Sector in Russia*. Paris: OECD Publishing, 2012. URL: http://www.iea.org/publications/insights/russian_electricity_reform-145x206.pdf (в настоящий момент ресурс недоступен).

Coopersmith 2012 — Coopersmith, J. *The Electrification of Russia, 1880–1926*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992.

Cornillie, Fankhauser 2002 — Cornillie, J., Fankhauser, S. *The Energy Intensity of Transition Countries*. Working Paper Series. London: European Bank for Reconstruction and Development, June 2002. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0072.pdf> (дата обращения: 14.08.2022).

Cornillie, Fankhauser 2004 — Cornillie, J., Fankhauser, S. *The Energy Intensity of Transition Countries // Energy Economics*. 2004. Vol. 26. № 3. P. 283–295.

Coronil 1997 — Coronil, F. *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

Crang, Thrift 2000 — Crang, M., Thrift, N. J. (eds.). *Thinking Space, Critical Geographies 9*. London; New York: Routledge, 2000.

Cronon 1992 — Cronon, W. *Nature's Metropolis: Chicago and the Great West*. New York: W. W. Norton & Company, 1992.

Derluigian 2005 — Georgi M. Derluigian, *Bourdieu's Secret Admirer in the Caucasus: A World-System Biography*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

Doner et al. 2005 — Doner, R. F., Ritchie, B. K., Slater, D. *Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective // International Organization*. 2005. Vol. 59. № 2. P. 327–361.

Easter 2013 — Easter, G. M. *Revenue Imperatives: States over Markets in Postcommunist Russia // The Political Economy of Russia / ed. by Neil Robinson*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2013. P. 51–68.

Emirbayer 1997 — Emirbayer, M. *Manifesto for a Relational Sociology // American Journal of Sociology*. 1997. Vol. 103. № 2. P. 281–317.

Emirbayer, Mische 1998 — Emirbayer, M., Mische, A. *What Is Agency? // American Journal of Sociology*. 1998. Vol. 103. № 4. January 1. P. 962–1023.

Ericson 2001 — Ericson, R. E. *Does Russia Have a “Market Economy”? // East European Politics & Societies*. 2001. Vol. 15. № 2. P. 291–319.

Evans 1995 — Evans, P. B. *Embedded Authority: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

Fairbanks 2000 — Fairbanks, Ch. H. *The Feudal Analogy // Journal of Democracy*. 2000. Vol. 11. № 3. P. 34–36.

Feklyunina, White 2011 — Feklyunina, V., White, S. *Discourses of ‘Krizis’: Economic Crisis in Russia and Regime Legitimacy // Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2011. Vol. 27. № 3–4. P. 385–406.

Fish 2005 — Fish, M. S. *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics*, Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Florio 2002 — Florio, M. *Economists, Privatization in Russia and the Waning of the 'Washington Consensus' // Review of International Political Economy*. 2002. Vol. 9. № 2. P. 374–415.

Fortescue 2006 — Fortescue, S. *Russia's Oil Barons and Metal Magnates: Oligarchs and the State in Transition*. Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2006.

Fourcade 2009 — Fourcade, M. *Economists and Societies: Discipline and Profession in the United States, Britain and France, 1980s to 1990s*. Princeton Studies in Cultural Sociology. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

Freeland 2000 — Freeland, Ch. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*, 1st ed. New York: Crown Business, 2000.

Frye 2000 — Frye, T. *Brokers and Bureaucrats: Building Market Institutions in Russia*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.

Frye 2006 — Frye, T. *Original Sin, Good Works, and Property Rights in Russia // World Politics*. 2006. Vol. 58. № 4. P. 479–504.

Frye 2010 — Frye, T. *Building States and Markets after Communism: The Perils of Polarized Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Frye, Shleifer 1996 — Frye, T., Shleifer, A. *The Invisible Hand and the Grabbing Hand*. Working Paper. National Bureau of Economic Research, December 1996. URL: www.nber.org/papers/w5856 (дата обращения: 18.03.2022).

Gaddy 1996 — Gaddy, C. G. *The Price of the Past: Russia's Struggle with the Legacy of a Militarized Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1996.

Gans-Morse 2012 — Gans-Morse, J. *Threats to Property Rights in Russia: From Private Coercion to State Aggression // Post-Soviet Affairs*. 2012. Vol. 28. № 3. P. 263–295.

Gereffi 2001 — Gereffi, G. *Shifting Governance Structures in Global Commodity Chains, with Special Reference to the Internet // American Behavioral Scientist*. 2001. Vol. 44. № 10. June 1. P. 1616–1637.

Gerschenkron 1962 — Gerschenkron, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective, a Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1962.

Gessen 2012 — Geesen, M. *The Man Without a Face: The Unlikely Rise of Vladimir Putin*. New York: Riverhead Books, 2012.

Gingrich 2011 — Gingrich, J. R. *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Goldgeier, McFaul 2005 — Goldgeier, J. M., McFaul, M. What to Do about Russia? // *Policy Review*. 2005. Vol. 133. № 45 (2005). P. 45–62.

Goldman 2008 — Goldman, M. I. *Petrostate: Putin, Power, and the New Russia*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Götz 2006 — Götz, R. Nach dem Gaskonflikt: Wirtschaftliche Konsequenzen für Russland, die Ukraine und die EU // *Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell*. 2006. № 3. P. 1–4.

Graham 1993 — Graham, R. L. *The Ghost of the Executed Engineer: Technology and the Fall of the Soviet Union*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993. P. 87.

Graham 2013 — Graham, R. L. *Lonely Ideas: Can Russia Compete?* Cambridge, MA: MIT Press, 2013.

Granberg, Pelyasov 2005 — Granberg, A., Pelyasov, A. Programs of Regional Development Revisited: Case of the Russian Federation // *ERSA Conference Papers*. Vrije Universiteit Amsterdam: European Regional Science Association, 2005. URL: <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconf/ersa05/papers/101.pdf>. (в настоящий момент ресурс недоступен).

Granovetter, McGuire 1998 — Granovetter, M., McGuire, P. The Making of Industry: Electricity in the United States // *The Law of Markets* / edited by Michel Callon. Oxford: Blackwell, 1998. P. 147–173.

Guriev, Rachinsky 2005 — Guriev, S., Rachinsky, A. The Role of Oligarchs in Russian Capitalism // *The Journal of Economic Perspectives*. 2005. Vol. 19. № 1. P. 131–150.

Gustafson 1999 — Gustafson, Th. *Capitalism Russian-Style*. Cambridge; New York; Cambridge University Press, 1999.

Haggard 1995 — Haggard, S. *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

Hancher 1997 — Hancher, L. Slow and Not So Sure: Europe's Long March to Electricity Market Liberalization // *The Electricity Journal*. November 1997. Vol. 10. № 9. P. 92–101.

Hanson 1994 — Hanson, Ph. The Center versus the Periphery in Russian Economic Policy // *RFE/RL Research Report* 3. 1994. № 17. P. 23–28.

Hanson 2003 — Hanson, Ph. The Russian Economic Recovery: Do Four Years of Growth Tell Us That the Fundamentals Have Changed? // *Europe-Asia Studies*. 2003. Vol. 55. № 3. P. 365–382.

Hausmann, Rodrik 2003 — Hausmann, R., Rodrik, D. Economic Development as Self-Discovery // *Journal of Development Economics*. 2003. Vol. 72. № 2. P. 603–633.

Hellmann 1998 — Hellmann, J. S. *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions* // *World Politics*. 1998. Vol. 50. № 2. P. 203–234.

Hellman et al. 2003 — Hellman, J. S., Jones, G., Kaufman, D. *Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies* // *Journal of Comparative Economics*. 2003. Vol. 31. № 4. P. 751–773.

Henry et al. — Henry, L. A., Nysten-Haarala, S., Tulaeva, S., Tysiachniouk, M. *Corporate Social Responsibility and the Oil Industry in the Russian Arctic: Global Norms and Neo-Paternalism* (рукопись на этапе редактирования).

Herrera 2005 — Herrera, Y. M. *Imagined Economies: The Sources of Russian Regionalism*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Herrigel 2000 — Herrigel, G. *Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Herrigel 2010 — Herrigel, G. *Manufacturing Possibilities: Creative Action and Industrial Recomposition in the United States, Germany, and Japan*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Herrigel et al. 2013 — Herrigel, G., Wittke, V., Voskamp, U. Chapter 3. *Governance Architectures for Learning and Self-Recomposition in Chinese Industrial Upgrading* // *Political Creativity: Reconfiguring Industrial Order and Change* / edited by Berk G., Galvan D. C. and Hattam V. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013. P. 78–99.

Hill, Gaddy 2003 — Hill, F., Gaddy, C. G. *The Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003.

Hoff, Stiglitz 2004 — Hoff, K., Stiglitz, J. S. *After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies* // *American Economic Review*. 2004. Vol. 94. № 3. P. 753–763.

Hoff, Stiglitz 2008 — Hoff, K., Stiglitz, J. E. *Exiting a Lawless State* // *The Economic Journal*. 2008. Vol. 118. № 531. P. 1474–1497.

Hughes J. 1994 — Hughes, J. *Regionalism in Russia: The Rise and Fall of the Siberian Agreement* // *Europe Asia Studies*. 1994. Vol. 46. № 7. P. 1133–1161.

Hughes T. 1983 — Hughes, T. P. *Networks of Power: Electrification in Western Society, 1880–1930*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1983.

Hunt 2002 — Hunt, S. *Making Competition Work in Electricity*. New York: John Wiley & Sons, 2002.

International Energy Agency. *Russia Energy Survey 2002*. Paris: OECD/IEA, 2002. URL: http://iea.org/publications/freepublications/publication/russia_energy_survey.pdf (в настоящий момент ресурс недоступен).

Jabko 2006 — Jabko, N. *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006.

Janos 2012 — Janos, A. C. *The Politics of Backwardness in Hungary, 1825–1945*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

Johnson 1982 — Johnson, C. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.

Johnson 2000 — Johnson, J. *A Fistful of Rubles: The Rise and Fall of the Russian Banking System*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000.

Jones Luong, Weinthal 2004 — Jones Luong, P., Weinthal, E. *Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks, and Negotiated Institutional Change* // *American Political Science Review*. 2004. Vol. 98. № 1. P. 139–152.

Jordana et al. 2006 — Jordana, J., Levi-Faur, D., Puig, I. *The Limits of Europeanization: Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors* // *Governance*. Vol. 19. № 3. P. 437–464.

Joskow 2006 — Joskow, P. L. *Markets for Power in the United States: An Interim Assessment* // *Energy Journal*. 2006. Vol. 27. № 1. P. 1–36.

Kirkow 1995 — Kirkow, P. *Regional Warlordism in Russia: The Case of Primorskii Krai* // *Europe-Asia Studies*. 1995. Vol. 47. № 6. P. 923–947.

Kohli 2004 — Kohli, A. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Kornai 1992 — Kornai, J. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

Kotkin 1995 — Kotkin, S. *Magnetic Mountain: Stalinism as a Civilization*. Berkeley: University of California Press, 1995.

Kryshtanovskaya, White 1996 — Kryshtanovskaya, O., White, S. *From Soviet Nomenklatura to Russian Élite* // *Europe-Asia Studies*. Vol. 48. № 5. P. 711–733.

Kryshtanovskaya, White 2003 — Kryshtanovskaya, O., White, S. *Putin's Militocracy* // *Post-Soviet Affairs*. 2003. Vol. 19. № 4. P. 289–306.

Kuchins 2002 — Kuchins, A. (ed.) *Russia after the Fall*. Washington, DC: Brookings Institutions Press, 2002.

Lane 1999 — Lane, D. S. *The Political Economy of Russian Oil*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999.

Lapidus 1999 — Lapidus, G. W. *Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia* // *Post-Soviet Affairs*. 15. 1999. № 1. P. 74–82.

LaPort, Lussier 2008 — LaPorte, J., M., Lussier, D., N. Revisiting the Leninist Legacy: “Conceptualization and Measurement for Meaningful Comparison.” Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28–31, Boston, MA, 2008.

LaPorte, Lussier 2011 — LaPorte, J., Lussier, D. N. What Is the Leninist Legacy? Assessing Twenty Years of Scholarship // *Slavic Review*. 2011. Vol. 70. № 3. P. 637–654.

Latour, Weibel 2005 — Latour, B., Weibel, P. Making Things Public: Atmospheres of Democracy. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

Lie 1997 — Lie, J. Sociology of Markets // *Annual Review of Sociology*. 1997. Vol. 23. P. 341–360.

Linz, Krueger 1998 — Linz, S. J., Krueger, G. Enterprise Restructuring in Russia’s Transition Economy: Formal and Informal Mechanisms // *Comparative Economic Studies*. Vol. 40. № 2. P. 5–52.

Litwack, Thompson 2002 — Litwack, J., Thompson, W. OECD Economic Survey of the Russian Federation. Paris: OECD, 2002.

MacKenzie 2009 — MacKenzie, D. A. Material Markets: How Economic Agents Are Constructed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Markus 2007 — Markus, S. Capitalists of All Russia, Unite! Business Mobilization Under Debilitated Dirigisme // *Polity*. 2007. Vol. 39. № 3, P. 277–304.

Markus 2008 — Markus, S. Corporate Governance as Political Insurance: Firm-Level Institutional Creation in Emerging Markets and Beyond // *Socio-Economic Review*. 2008. Vol. 6. № 1. P. 69–98.

McFaul, Stoner-Weiss 2008 — McFaul, M., Stoner-Weiss, K. The Myth of the Authoritarian Model: How Putin’s Crackdown Holds Russia Back // *Foreign Affairs*. 2008. Vol. 87. № 1. P. 68–84.

McFaul, Perlmutter 1994 — McFaul, M., Perlmutter, T. (eds.). Privatization, Conversion, and Enterprise Reform in Russia. Boulder, CO: Westview Press, 1994.

Mellow 2003 — Mellow, C. Is This a Way to Create Capitalism? Maybe So // *Institutional Investor*, June 1, 2003.

Mitchell 2002 — Mitchell, T. Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity. Berkeley: University of California Press, 2002.

Morey, Forbes 2003 — Morey, M. J., Forbes, C. C. How Can FERC Find Its Way out of the SMD Cul-de-Sac? Stimulate the Transmission Sector! // *The Electricity Journal*. 2003. Vol. 16. № 7. P. 74–85.

Murillo 2002 — Murillo, M. V. Political Bias in Policy Convergence: Privatization Choices in Latin America // *World Politics*. Vol. 54. № 4. P. 462–493.

Murillo 2009 — Murillo, M. V. *Political Competition, Partisanship, and Policymaking in Latin American Public Utilities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Nelson 1994 — Nelson, L. D. *Property to the People: The Struggle for Radical Economic Reform in Russia*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1994.

Nelson 1995 — Nelson, L. D. *Radical Reform in Yeltsin's Russia: Political, Economic, and Social Dimensions*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995.

O Riain 2000 — O Riain, S. *The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology and the 'Celtic Tiger'* // *Politics and Society*. 2000. Vol. 28. № 2. P. 157–193.

Orttung 2004 — Orttung, R. W. *Business and Politics in the Russian Regions* // *Problems of Post-Communism*. 2004. Vol. 51. № 2. P. 48–60.

Padgett, Powell 2012 — Padgett, J. F., Powell, W. W. *The Emergence of Organizations and Markets*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

Palamarchuk et al. 2001 — Palamarchuk, S. I., Podkovalnikov, S. V., and Voropai, V. I. *Getting the Electricity Sector on Track in Russia* // *The Electricity Journal*. October 2001. Vol. 14. № 8. P. 52–58.

Petrosyan 2004 — Petrosyan, K. *What Is the Current Status of Russian Electricity Sector in the Light of Restructuring Laws and RAO UES Breakup Strategy*. University of Dundee, UK: Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, 2004. URL: www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/files.php?file=car8_article23_863317730.pdf (в настоящий момент ресурс недоступен).

Petrov 2005 — Petrov, N. *How Have the Presidential Envoys Changed the Administrative-Political Balance of Putin's Regime?* // *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reforms of Federal-Regional Relations*, ed. Peter Reddaway and Robert W. Orttung. 2 vols. Vol. 2. Lanham, MD: Rowan & Littlefield, 2005. P. 33–64.

Pierson 2004 — Pierson, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Pirani 2002 — Pirani, S. *Rusal Leaves Competitors Counting Their Costs* // *Metals Bulletin*. June 9, 2002. URL: <http://piraniarchive.wordpress.com/home/about/rusal-leaves-competitors-counting-their-costs/> (дата обращения: 30.08.2022).

Pittman 2004a — Pittman, R. *Chinese Railway Reform and Competition: Lessons from the Experience in Other Countries* // *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*. 2004. Vol. 38. № 2. P. 309–332.

Pittman 2004b — Pittman, R. Russian Railways Reform and the Problem of Non-Discriminatory Access to Infrastructure // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2004. Vol. 75. № 2. P. 167–192.

Pittman 2007 — Pittman, R. Railway and Electricity Restructuring in Russia: On the Road To... Where? URL: <http://uisrussia.srcc.msu.ru/docs/nov/leontief/2007/papers/russel.doc> (в настоящий момент ресурс недоступен).

Platz 2000 — Platz, S. The Shape of National Time: Daily Life, History and Identity During Armenia's Transition to Independence 1991–1994 // *Altering States: Ethnographies of Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union* / edited by Daphne Berdahl, Matti Bunzl, and Martha Lampland. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000. P. 114–138.

Pop-Eleches — Pop-Eleches, G. Historical Legacies and Post-Communist Regime Change // *Journal of Politics*. 2007. Vol. 69. № 4. P. 908–926.

Post 2009 — Post, A. E. Pathways for Redistribution: Privatization, Regulation and Incentives for pro-Poor Investment in the Argentine Water Sector // *International Journal of Public Policy*. 2009. Vol. 4. № 1. P. 51–75.

Prasad 2013 — Prasad, M. *The Land of Too Much: American Abundance and the Paradox of Poverty*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2013.

Przeworski 1991 — Przeworski, A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*. Studies in Rationality and Social Change. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Rasell 2009 — Rasell, M. Neoliberalism in the North: The Transformation of Social Policy in Russia's Northern Periphery // *Polar Geography*. 2009. Vol. 32. № 3–4. P. 91–109.

Reddaway, Orttung 2004 — Reddaway, P., Orttung, R. W. (eds.). *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*. 2 vols. Vol. 1. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004.

Reddaway, Orttung 2005 — Reddaway, P., Orttung, R. W. (eds.). *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*. 2 vols. Vol. 2. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005.

Reeves 2010 — Reeves, M. *The Latest Revolution* // *London Review of Books*, May 13, 2010.

Robinson 2013 — Robinson, N. Introduction: The Political Problems of Russian Capitalism // *The Political Economy of Russia* / edited by Neil Robinson. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2013.

Rodrik 2007 — Rodrik, D. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press, 2007.

Roe, Schulman 2008 — Roe, E., Schulman, P. R. High Reliability Management: Operating on the Edge, High Reliability and Crisis Management. Stanford, CA: Stanford Business Books, 2008.

Rogers 2012 — Rogers, D. The Materiality of the Corporation: Oil, Gas, and Corporate Social Technologies in the Remaking of a Russian Region // *American Ethnologist*. 2012. Vol. 39. № 2. P. 284–296.

Rutland 2005a — Rutland, P. Business-State Relations in Russia. Berlin, 2005. URL: <http://prutland.web.wesleyan.edu/Documents/berlin1.pdf> (в настоящий момент ресурс недоступен).

Rutland 2005b — Rutland, P. Power Struggle: Reforming the Electricity Industry // *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*, Vol. 2 / ed. by Peter Reddaway and Robert W. Orttung. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005.

Rutland 2006 — Rutland, P. Oil and Politics in Russia. Paper prepared for the American Political Science Association Annual Convention, Philadelphia, PA, September 2, 2006.

Rutland 2010 — Rutland, P. The Oligarchs and Economic Development // *After Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain* / ed. by Stephen K. Wegren and Dale Herspring. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2010.

Rutland 2012 — Rutland, P. The Business Sector in Post-Soviet Russia // *Routledge Handbook of Russian Politics and Society* / ed. Graeme J. Gill and Games Young. London: Routledge, 2012.

Sabel 1994 — Sabel, Ch., F. Flexible Specialisation and the Re-Emergence of Regional Economies // *The Post-Fordism Reader*, ed. Ash Amin. Oxford: Blackwell, 1994.

Sabel 2012 — Sabel, Ch., F. Self-Discovery as a Coordination Problem // *Export Pioneers in Latin America* / edited by Sabel Ch. F., Fernández-Arias, Hausmann R., Rodríguez-Clare A., Stein E. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2012.

Sabonis-Helf 2007 — Sabonis-Helf, Th. The Unified Energy Systems of Russia (RAO-UES) in Central Asia and the Caucasus: Nets of Interdependence // *Demokratizatsiya*. 2007. Vol. 15. № 4. P. 429–444.

Sakwa 2008 — Sakwa, R. *Russian Politics and Society*, 4th ed. London; New York: Routledge, 2008.

Sakwa 2009 — Sakwa, R. *The Quality of Freedom: Khodorkovsky, Putin and the Yukos Affair*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Sakwa 2013 — Sakwa, R. *System Stalemate: Reiderstvo and the Dual State* // *The Political Economy of Russia* / ed. Neil Robinson. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2013.

Sargsyan et al. 2006 — Sargsyan, G., Balabanyan, A., Hankinson, D. From Crisis to Stability in the Armenian Power Sector: Lessons Learned from Armenia's Energy Reform Experience // World Bank working paper. № 74. Washington, DC: World Bank, 2006.

Scott 2001 — Scott, A. FERC Needs to Listen to the Regions before Racing to Its Standard Market Design // *The Electricity Journal*. 2002. Vol. 15. № 9. P. 91–98.

Shandarov 2014 — Shandarov, M. Siberian Federal Okrug // *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations* / ed. Peter Reddaway and Robert W. Orttung. Vol. 1. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004.

Sharma 2003 — Sharma, D. The Multidimensionality of Electricity Reform — an Australian Perspective // *Energy Policy*. Vol. 31. № 11. P. 1093–1102.

Shevtsova 1999 — Shevtsova, L. F. Yeltsin's Russia: Myths and Reality. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

Shlapentokh 2007 — Shlapentokh, V. Contemporary Russia as a Feudal Society: A New Perspective on the Post-Soviet Era, 1st ed. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Shleifer, Treisman 2000 — Shleifer, A., Treisman, D. Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.

Shleifer, Treisman 2014 — Shleifer, A., Treisman, D. A Normal Country // *Foreign Affairs*. April 2004. URL: www.foreignaffairs.com/articles/59707/andrei-shleifer-and-daniel-treisman/a-normal-country (дата обращения: 30.08.2022).

Shleifer, Vishny 1998 — Shleifer, A., Vishny, R. W. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1998.

Sidorenko 2011 — Sidorenko, A. Electricity in Russia: The impacts and benefits of structural reforms in transport, energy and telecommunications sectors. APEC Policy Support Unit, January 2011.

Sikkink 1991 — Sikkink, K. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991.

Sil, Chen 2006 — Sil, R., Chen, C. Communist Legacies, Postcommunist Transformations, and the Fate of Organized Labor in Russia and China // *Studies in Comparative International Development*. 2006. Vol. 41. № 2. P. 62–87.

Sim 2008 — Sim, L.-Ch. *The Rise and Fall of Privatization in the Russian Oil Industry*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

Smelser, Swedberg 2005 — Smelser, N., Swedberg, R. (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. 2nd ed. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

Snyder 2001 — Snyder, R. *Politics after Neoliberalism: Regulation in Mexico*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Solanko 2007 — Solanko, L. *The Policy of National Champions and Russian Competitiveness*. Expert Position. Institute for Economies in Transition at the Bank of Finland, June 2007. URL: <http://bof.fi/> (дата обращения: 16.07.2022).

Solnick 1998 — Solnick, S. L. *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions // Russian Research Center Studies*. Vol. 89. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.

Solnik 2000 — Solnick, S. *The New Federal Structure: More Centralized, or More of the Same? // New Approaches to Russian Security (PONARS) Policy Memo 161 (2000)*. URL: https://www.ponarseurasia.org/wp-content/uploads/attachments/pm_0161.pdf (дата обращения: 14.06.2022).

Spanjer 2007 — Spanjer, A. *Russian Gas Price Reform and the EU-Russia Gas Relationship: Incentives, Consequences and European Security of Supply // Energy Policy Journal*. 2007. Vol. 35. № 5. P. 2889–2898.

Spector 2008 — Spector, R. A. *Securing Property in Contemporary Kyrgyzstan // Post-Soviet Affairs*. 2008. Vol. 24. № 2. P. 149–176.

Stark 1998 — Stark, D. C. *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Starr 1988 — Starr, P. *The Meaning of Privatization // Yale Law & Policy Review*. 1988. Vol. 6. P. 6–41.

Stern 2005 — Stern, J. P. *The Future of Russian Gas and Gazprom*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Stern, Cubbin 2005 — Stern, J., Cubbin, J. *Regulatory Effectiveness: The Impact of Regulation and Regulatory Governance Arrangements on Electricity Industry Outcomes*. Washington, DC: World Bank Publications, 2005.

Stoner-Weiss 1997 — Stoner-Weiss, K. *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

Tarr, Thomson 2004 — Tarr, D. G., Thomson, P. D. The Merits of Dual Pricing of Russian Natural Gas // *World Economy*. 2004. Vol. 27. № 8. P. 1173–1194.

Thelen 2004 — Thelen, K. A. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Thompson 2009 — Thompson, N. *Settlers on the Edge: Identity and Modernization on Russia's Arctic Frontier*. Vancouver: University of British Columbia Press, 2009.

Tompson 2003 — Tompson, W. Electricity Legislation Passes Second Reading // *Prospects for the Russian Federation Project*. London: Royal Institute of International Affairs: Russia and Eurasia Programme, 2003. P. 1–5.

Treisman 1998 — Treisman, D. Deciphering Russia's Federal Finance: Fiscal Appeasement in 1995 and 1996 // *Europe-Asia*. 1998. Vol. 50. № 5. P. 893–906.

Treisman 1999 — Treisman, D. *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.

Trumbull 2012 — Trumbull, G. *Strength in Numbers: The Political Power of Weak Interests*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012.

Tsygankova 2010 — Tsygankova, M. When Is a Break-up of Gazprom Good for Russia? // *Energy Economics*. 2010. Vol. 32. № 4. P. 908–917.

Tsygankova 2012 — Tsygankova, M. An Evaluation of Alternative Scenarios for the Gazprom Monopoly of Russian Gas Exports // *Energy Economics*. Vol. 34. № 1. January 2012. P. 153–161.

Van de Walle 1989 — Van de Walle, N. Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues // *World Development*. 1989. Vol. 17. № 5. P. 601–615.

Vasiliev et al. 1999 — Vasiliev, S., Chubais, A., Illarionov, A. *Ten Years of Russian Economic Reform: A Collection of Papers*. London: Centre for Research into Post-Communist Economics, 1999.

Verdery 1996 — Verdery, K. *What Was Socialism, and What Comes Next?* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.

Verdery 2003 — Verdery, K. *The Vanishing Hectare: Property and Value in Postsocialist Transylvania*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003.

Vine et al. 2003 — Vine, E. et al. Public Policy Analysis of Energy Efficiency and Load Management in Changing Electricity Businesses // *Energy Policy*. April 2003. Vol. 31. № 5. P. 405–430.

Vogel 1996 — Vogel, S. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.

Volkov 2004 — Volkov, V. *Hostile Enterprise Takeovers: Russia's Economy in 1998–2002* // *Review of Central and East European Law*. 2004. Vol. 29. № 4. P. 527–548.

Volkov 2008 — Volkov, V. *Standard Oil and Yukos in the Context of Early Capitalism in the United States and Russia* // *Demokratizatsiya*. 2008. Vol. 16. № 3. P. 240–264.

Von Meier 1999 — Von Meier, A. *Occupational Cultures as a Challenge to Technological Innovation* // *IEEE Transactions on Engineering Management*. Vol. 46. № 1. P. 101–114.

Wade 1990 — Wade, R. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

Wade 2003 — Wade, R. *What Strategies Are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of 'Development Space'* // *Review of International Political Economy*. 2003. Vol. 10. № 4. P. 621–644.

Wade 2010 — Wade, R. *After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries* // *Global Policy*. 2010. Vol. 1. № 2. P. 150–161.

Wade 2014 — Wade, R. *The Mystery of US Industrial Policy: The Developmental State in Disguise* // *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* / ed. by Jose M. Salazar-Xirinachs, Irmgard Nuebler, Richard Kozul-Wright. Geneva: International Labour Organization. 2014. P. 379–400.

Weaver 2010 — Weaver, C. *The Meaning of Development: Constructing the World Bank's Good Governance Agenda* // *Constructing the International Economy* / edited by Rawi Abdelal, Mark Blyth and Craig Parsons. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010. P. 47–67.

Wegren, Herspring 2010 — Wegren, S. K., Herspring D. (eds.) *After Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Lanham, MD: Rowan & Littlefield, 2010.

Weingast, De Figueiredo 2001 — Weingast, B., De Figueiredo, R. *Russian Federalism: A Contradiction in Terms* // *Hoover Digest*. 2001. № 4. URL: <http://www.hoover.org/research/russian-federalism-contradiction-terms> (дата обращения: 18.03.2022).

Weingast, De Figueiredo 2002 — Weingast, B., De Figueiredo, R. *Pathologies of Federalism, Russian Style: Political Institutions and Economic Transi-*

tion, April 2002. URL: <http://faculty.haas.berkeley.edu/rui/mpfrussia.pdf> (дата обращения: 18.02.2022).

Wengle 2007 — Wengle, S. Power Politics Electricity Sector Reforms in Post-Soviet Russia // *Russian Analytical Digest*. 2007. № 27. Center for Security Studies ETH Zurich, 2007. P. 6–10.

Wengle 2012a — Wengle, S. Engineers versus Managers: Experts, Market-Making and State-Building in Putin's Russia // *Europe-Asia Studies*. 2008. Vol. 60. № 3. P. 435–467.

Wengle 2012b — Wengle, S. Post-Soviet Developmentalism and the Political Economy of Russia's Electricity Sector Liberalization // *Studies in Comparative International Development*. 2012. Vol. 47. № 1. P. 75–114.

Wengle, Rasell 2008 — Wengle, S., Rasell, M. The Monetisation of L'goty: Changing Patterns of Welfare Politics and Provision in Russia // *Europe-Asia Studies*. 2008. Vol. 60. № 5. P. 739–756.

Woodruff 1999 — Woodruff, D. M. *Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

Woodruff 2004 — Woodruff, D. M. Property Rights in Context: Privatization's Legacy for Corporate Legality in Poland and Russia // *Studies in Comparative International Development*. 2004. Vol. 38. № 4. P. 82–108.

Yakovlev 2006 — Yakovlev, A. The Evolution of Business — State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? // *Europe-Asia Studies*. 2006. Vol. 58. № 7. P. 1033–1056.

Yudashkina, Pobochoy 2007 — Yudashkina G., Pobochoy S. Regulation of the Electricity Sector in Russia: Regional Aspects // *Quantile*. 2007. № 2. P. 107–130.

Yurchak 2003 — Yurchak, A. *Entrepreneurial Governmentality in Post-Socialist Russia: A Cultural Investigation of Business Practices* // *The New Entrepreneurs of Europe and Asia. Patterns of Business Development in Russia, Eastern Europe and China*. New York, Wiley, 2002.

Yurchak 2003 — Yurchak, A. Russian Neoliberal: The Entrepreneurial Ethic and the Spirit of «true Careerism» // *The Russian Review*. 2003. Vol. 62. № 1. P. 72–90.

Zhuravskaya, Guriev 2010 — Zhuravskaya, E., Guriev, S. Why Russia Is Not South Korea // *Journal of International Affairs*. 2010. Vol. 63. № 2. P. 125–139. URL: <http://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00754457/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

Zysman, Newman 2006 — Zysman, J., Newman, A. (eds.). *How Revolutionary Was the Digital Revolution? National Responses, Market Transitions, and Global Technology. Innovation and Technology in the World Economy*. Stanford, CA: Stanford Business Books, 2006.

Стратегии развития и документы по региональному развитию

Администрация Приморского края. Стратегия социально-экономического развития Приморского края на 2004–2010 гг. / под общ. ред. С. М. Дарькина. Владивосток: ТЦСП, 2004.

Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации (2008).

Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (2005).

Министерство регионального развития Российской Федерации. Некоторые документы, связанные с региональным развитием, представлены на веб-сайте Минрегион России; документы, опубликованные до 2013 года, находятся в архиве. URL: <http://old.minregion.ru/> (в настоящий момент ресурс недоступен).

Программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года».

Требования / технический стандарт стратегии социально-экономического развития субъекта РФ.

Предметно-именной указатель

- Абрамович Роман Аркадьевич 147
- авторитет/политическая власть 26–29, 34–36, 35, 38, 44, 79, 80, 83, 108, 113, 119, 120, 132, 142, 150, 214, 276, 283, 287, 331, 333, 338
- в 1990-е годы 56, 62, 63, 368
- институты регулирования 18, 283, 299, 305, 355, 362, 370
- и легитимность 57–59
- и приватизация 209–216
- и централизация 28, 29, 44, 54, 55, 127, 133, 142, 369
- перебои в поставках электроэнергии как признак ослабления авторитета/политической власти 25, 26
- административные зоны 283, 379
- Аллина-Писано Джессика 75, 76
- Алтай, республика 398, 400, 403
- Алтайский край 122, 294
- алюминий 163, 182, 184, 271, 320, 321
- алюминиевые заводы 32, 47, 67, 115, 116, 160, 179, 180, 182, 183, 186, 187, 231, 235, 255, 318–321, 381
- алюминщики 182, 231, 254–256, 259, 320
- Красноярский алюминиевый завод 318
- Амурская область 124, 193, 309, 325, 398, 400, 403
- Ангара, река 178, 181, 185, 316
- АО-энерго 61, 89, 90, 95, 96, 99, 102–107, 110, 115, 116, 118, 119, 122, 123, 126, 128, 133, 139, 164, 169, 187, 190, 210, 212–219, 221–225, 228–230, 233, 234, 236, 238, 239, 242–246, 248–250, 254, 257, 258, 260–263, 266, 279, 282, 283, 287, 288, 295–301, 304, 312–316, 318, 322, 323, 327, 329, 342, 343, 348, 349, 351, 352, 354, 357–362, 371, 372, 383
- Армения 266–268
- Архангельская область 90, 307, 325, 327
- АТС (Администратор торговой системы) 104, 306, 307, 405
- авторитарный режим 15–17, 27, 36, 65, 275

- Байкал, озеро 316
Барнс Эндрю 29, 75, 76, 78, 98, 214, 216
бартерный кризис 295, 296, 351, 354
Башкирэнерго, АО 177, 223, 225, 253, 254, 288, 315, 316, 396
Башкортостан, республика 90, 121, 177, 225, 254, 315, 316, 372, 396, 398, 400, 403, 404
Богучанская ГЭС 181–183, 187, 235, 259
Боровский Виктор Митрофанович 181, 233, 234
Братск, город в Иркутской области, Сибирский ф. о. 185, 255
Братская ГЭС 185, 230, 231, 337, 349
Бревнов Борис Анатольевич 99, 100, 297, 300, 331, 338, 352
Бурятия, республика 118, 122, 214, 398, 400, 403
бухгалтерский учет, методы 296, 297, 300, 329, 340, 346, 351–353, 363
бюрократический аппарат 33, 221

Вашингтонский консенсус 35
Веблен Торстейн 340
Вексельберг Виктор Феликсович 171, 252
вертикаль власти 16, 128, 302, 367
вертикальная интеграция 61, 135, 148, 149, 196, 213, 246, 247, 320
Газпрома 247
Владивосток 25, 46, 95, 96, 113, 114, 116, 118, 120, 124, 131–134, 136, 137, 144, 147, 164, 174, 190, 192, 194, 198, 218, 236–238, 242, 244, 245, 260–262, 284, 287, 288, 290, 291, 293, 295, 298, 301, 303, 304, 323–327, 343, 348–350, 357, 359, 360, 363, 365, 391, 392
возглавляемое государством развитие 26, 29, 34, 60–85, 366, 376, 377
страновые модели 81
Всемирная торговая организация, ВТО 170, 280
Всемирный банк 98, 140
Вудрафф Дэвид 9, 27, 45, 75, 76, 111, 295, 296, 375
выборы президента (2004) 107, 132, 311
высоковольтные линии электропередачи (ЛЭП) 122, 242, 269, 287, 288
Вяхирев Рем Иванович 169, 170, 249
газ 47, 51, 128, 159, 161, 166–174, 176, 177, 197, 198, 250, 265, 271, 279, 290, 313, 314, 373
газификация 162, 172, 174, 198, 199
газовые субсидии 168, 170, 373
газовый баланс 168
газопроводные магистрали 159, 204
субсидирование расходов на газ 166, 313
цена на газ 167–171, 279, 302, 313, 314, 321, 373
экспорт газа 166, 167

- газопровод *Северный поток* 265
Газпром, ОАО 14, 47, 48, 51, 52, 66, 67, 69, 70, 73, 93, 100, 101, 128–130, 153, 160, 163–177, 183, 189, 196, 199, 200, 213, 217, 242, 247, 249–254, 257, 258, 261, 265–267, 272, 281, 313, 314, 321, 373, 382, 394–396
пакт с государством 171
география 163, 177, 199
советская география промышленности 156–160
ГидроОГК, ОАО 181, 212, 235, 240, 242, 251, 257, 258, 262, 319, 321, 372, 395, 397
гидроэлектростанции 32, 38, 52, 118, 159, 162, 178, 180, 218, 230, 235, 259, 316, 349, 372, 381
Богучанская 181–183, 187, 235, 259
Братская 185, 230, 231, 337, 349
Иркутская 52, 230
Красноярская 186, 235, 256–259, 318, 397
Саяно-Шушенская 59, 234, 235, 397
Усть-Илимская 230
Говорин Борис Александрович 256
Горбачев Михаил Сергеевич 54, 56, 97, 113, 284
города-призраки 142, 143
госкапитализм 128, 129
Государственная Дума РФ 101, 107, 124, 125, 131, 132, 136, 138, 149, 224, 229, 230, 264, 344
государственно-олигархические пакты 18, 32, 43–48, 50–53, 61, 68, 77, 92, 108, 135, 150, 152, 153, 162, 166, 167, 169, 171, 183, 189, 199, 243, 307, 329, 369, 370, 372, 382–384, 386
государство 13, *passim*
государственное строительство 35, 49, 54, 283, 333
государство как гарант благосостояния общества 16, 94
государство как регулятор 289
государство развития 61–85
гибкое государство развития 83
«государство-хищник» 62–71, 139
ГОЭЛРО 22, 25, 226, 227, 339
ГОЭЛРО-2 14, 22, 339
Греф Герман Оскарович 127, 140, 358, 360, 366
команда Грефа 358, 360
ГРЭС (государственная районная электростанция) 96, 212, 236, 394, 395, 397
Грэхем Лорэн 141, 335
Дальэнерго, АО 61, 90, 96, 116, 133, 190, 192, 195, 217, 218, 224, 235–238, 248, 249, 259–262, 282, 288, 297, 298, 315, 322, 324, 342, 348
Дарькин Сергей Михайлович 134, 144
ДВЭУК (Дальневосточная энергетическая управляющая компания) 260, 261, 327
деиндустриализация 17, 77, 179, 184, 292, 368, 369
Дерипаска Олег Владимирович 135, 148, 164, 180, 255, 257, 318, 320

- децентрализация 54, 56, 99, 284
дотации, прямые 324, 327
Дьяков Анатолий Федорович
99, 228
- Е.ON 251, 257, 258, 265, 266, 385,
394, 396
Европейский банк реконструк-
ции и развития (ЕБРР) 64,
264, 303
Европейский Союз (ЕС) 39, 265,
379, 382
Единая Россия, партия 107, 131,
132, 230, 311
*Единая энергетическая система
России (ЕЭС)*, РАО 13, 14, 25,
43, 66, 89, 90, 95–97, 99–107,
111, 118, 119, 121–124, 129, 133,
136, 139, 149, 161, 164, 169, 174,
177, 181, 182, 186, 188, 195, 212,
221–224, 226–230, 233–235,
240–243, 246, 248, 249, 251, 253,
254, 258, 259, 262, 264–266, 269,
280, 282, 287, 288, 292, 296, 297,
300, 301, 303, 305, 306, 308, 310,
315, 316, 322, 325, 329, 331, 338,
342–344, 349, 351–358, 360, 372,
383, 397, 398, 401, 404
аудиторская проверка 300
бухгалтерский учет, методы
351–353
задолженность 95, 169, 249,
296, 297, 300, 351
иностранные инвесторы 107,
253, 262, 264–266, 352, 353
сотрудники 96, 342, 343
Енисей, река 178
Ельцин Борис Николаевич 16, 54,
62, 87, 95, 97–99, 108–111, 113,
120, 123, 125–127, 133, 134, 200,
210, 211, 215, 225, 229, 231, 232,
234, 246, 255, 259, 273, 299, 316,
342, 343, 356, 357
- железные дороги 185, 204, 294,
320, 321, 373, 374
ЖКХ 19, 38, 39, 106, 165, 291, 309,
380, 381
- заводы, закрытие 76, 148, 296
«захват» 20, 21, 29, 62–71, 175,
183, 214, 216, 223, 245, 361
- инвестиционные проекты 193
индустриализация 15, 55, 56, 77,
82, 86, 158, 159, 185, 188,
275, 367
иностранные инвестиции 263
институты 17–21, 27–29
и оценка активов 332–334, 347
российские институты,
отстающие в развитии 68
Интер, РАО 242, 248, 251, 257,
262, 266–269, 394, 396
инфляция 111, 116, 290, 309, 311
инфраструктура 12, 14, 22, 26, 37,
49, 52, 53, 59, 60, 82, 91, 95, 100,
119, 145, 146, 152, 154, 158, 159,
163, 180, 199, 201, 202, 205, 222,
226, 227, 236, 247, 297, 312, 323,
328, 339, 357, 377, 378, 384
запаздывающая модерниза-
ция 297
- Иркутская область 57, 90, 114,
115, 118, 120–122, 185, 188, 210,
217, 224, 230–234, 295, 316
Иркутскэнерго, АО 52, 61, 90,
115, 118, 133, 178, 179, 217, 218,

- 222–224, 230–235, 238, 243, 245,
249, 254–259, 282, 288, 292, 293,
298, 315, 317, 318, 320, 335,
342, 397
интеграция *Иркутскэнерго*
в цепочку промышленного
производства 249, 254–259
Итера, газовая компания 177
Ишаев Виктор Иванович 140,
198, 238, 284, 299, 326, 358
- Казахстан 164, 266, 269, 307
Калифорния, штат США 86, 382
Каллон Мишель и Чалишкан
Корай 15, 201, 333, 334,
347, 375
кампании по формированию
общественного мнения 301
Камчатский край 398, 401
квартплата 232, 290, 291, 326
Кемеровская область 122, 164,
233, 277, 285–288
Кириенко Сергей Владиленович
236, 259, 260
Китай 16, 118, 192, 242, 316
Коми, республика 90, 297,
306, 307
Колльер Стивен 9, 32, 63, 74, 76,
94, 158
конструктивизм 23, 24, 72–74,
150, 201, 375, 377, 383
интересы и идеи в конструк-
тивизме 150
контекстная обусловленность 19,
29, 30, 33, 74, 77, 81–83, 163,
368–387
корпоративная социальная
ответственность 50, 51, 171
корпоративное управление 354
коррупция 16, 19, 33, 70, 117, 216,
224, 347, 351, 374, 386
КПРФ 124, 125, 131, 338
Красноярская гидроэлектростан-
ция 186, 235, 256–259, 318, 397
Красноярский край 112, 122, 183,
186, 233, 235, 286, 288, 294, 295,
317, 319, 358, 388, 399, 402
Красноярскэнерго, АО 235, 258,
278, 286, 294, 297, 300, 318, 341
Кресс Виктор Мельхиорович 122,
233, 344, 358, 359, 361, 366
комитет Кресса 359
Кронон Уильям 347
Крыштановская Ольга и Уайт
Стивен 341
Кудрин Алексей Леонидович
97, 127
Кудрявый Виктор Васильевич
117, 125, 294, 343, 344, 361
КЭС-холдинг 171, 251, 252, 396
- Лебедь Александр Иванович 122,
186, 318
легитимность 16, 18, 25, 57–60,
72, 91, 143, 155, 222, 366,
386, 387
коалиции легитимации 72
легитимизирующие наррати-
вы 24, 72
функциональная легитим-
ность 57, 58
Лейн Дэвид 341
Ленэнерго, АО 166, 253, 329
льготы 115, 143, 190, 292, 305, 310
либеральные реформаторы 13,
14, 16, 18, 22, 23, 28, 37, 43, 86,
92, 93, 101, 108–110, 118, 123,
124, 126–128, 131, 137, 138, 141,

- 150, 154, 161, 164, 179, 189, 194, 210–212, 228, 237, 247, 263, 273, 282, 299, 300, 305, 312, 314, 329, 335, 339, 344, 352, 355–358, 363, 364, 379, 384–386
и Евгений Иванович Наздратенко 237
при президенте Путине 28, 123, 126–128, 138, 189, 356, 384, 385
Лужков Юрий Михайлович 23, 113, 217, 226–230, 236, 237
ЛуТЭК, ЗАО 196, 236, 260
- маркетизация 12–90, 150, 283, 311, 332–334, 346, 355, 356, 368, 369, 374, 379, 380
и административные зоны 283, 379
и иностранные инвестиции 355
и централизация 28, 29, 150, 283, 356, 369
открытость (прозрачность) активов для оценки 332, 333, 356
роль технократов 332, 333
с позиций теории «захвата» 66–68
сценарий маркетизации электроэнергетики 45, 374
материальные/вещественные факторы 32, 73, 76, 153–205
как идеи 199–202
консервация материально-технических связей прежней эпохи 202–205
связи между электроэнергетической и алюминиевой промышленностью 184–189
связи между электроэнергетикой и Газпромом 172–177
Медведев Дмитрий Анатольевич 384, 386
Международный валютный фонд, МВФ 98, 280
менеджеры (управленцы) 331–367
миграция 34, 142
Миллер Алексей Борисович 170, 176, 247
младореформаторы 95, 97, 98, 110, 123, 125, 211, 226, 236, 237, 259, 356
модернизация 14, 17, 20, 22, 23, 26, 49, 55, 59, 60, 75, 93, 102, 107, 126, 140, 142, 145, 147, 158, 164, 180, 182, 193, 227, 247, 297, 328, 337, 339, 344, 346, 359, 361, 364–366, 376, 378, 384, 385
Монголия 316
монополия 13, 15, 29, 43, 44, 66, 87, 95, 96, 98–101, 103–105, 111, 133, 136, 137, 139, 140, 149, 150, 159, 166, 167, 212, 213, 236, 241, 241, 247, 260, 283, 297, 300, 314, 329, 330, 331, 346, 348, 350, 357, 359, 364, 370, 383
естественные монополии 95, 98–100, 105, 137, 140, 241, 314, 350
демонополизация 103
Федеральная антимонопольная служба (ФАС) 105
Москва 14, *passim*
Мосэнерго, АО 61, 90, 166, 217, 218, 224, 226–230, 236, 238, 245, 248–250, 252, 282, 315, 329, 342, 343, 396

- интеграция *Мосэнерго* в газовую империю 249
- Мясник Виктор Чеславович 342, 343, 353, 354, 360
- Наздратенко Евгений Иванович 113, 132, 195, 236–238, 323, 326, 362
отставка 132, 238
- национальные/страновые модели 81
- Немцов Борис Ефимович 99, 103, 236, 238
- неплатежи, кризис 95, 225, 237, 244, 294–296, 298, 300, 351, 352
- невыплата заработной платы 111, 299, 351
- Новосибирская область 122, 225
Новосибирскэнерго, АО 222, 223, 246, 258, 288, 358, 397
- Ножигов Юрий Абрамович 114, 122, 217, 225, 230–234
- номенклатура 70, 110, 119, 211, 220, 336
- ОГК 104, 106, 212, 213, 240, 247, 248, 252, 316, 329, 360
- ОГК-4 265, 394, 396
- ОГК-5 265, 394
- олигархи 17, 18, 20, 21, 24, 32, 34, 35, 44–53, 62, 65, 66, 68, 70, 72, 92, 109, 115, 126, 127, 131, 134–136, 138, 147, 148, 150, 155, 156, 171, 180, 211, 212, 214, 223, 239, 240, 242, 243, 245, 246, 248, 259, 269–271, 273, 274, 294, 370, 371, 384, 386, 387
и корпоративная социальная ответственность 171
- пакты между государством и олигархами 18, 32, 43–48, 50–53, 61, 68, 77, 92, 108, 135, 150, 152, 153, 162, 166, 167, 169, 171, 183, 189, 199, 243, 307, 329, 369, 370, 372, 382–384, 386
- пакты между государством и олигархами Европейской части России 165–171
- пакты между государством и олигархами Сибири 178–183
- олигархические конгломераты 20, 21, 36, 44, 45, 67, 70, 92, 123, 155, 213, 242, 269, 370, 373
и субсидии 373
- Омская область 122
- оптовые рынки 66, 100, 101, 103–105, 279, 289, 303, 305–308, 310, 316, 318–320, 359, 384, 405
- Орегон, штат США 381
- Отечество* — *вся Россия*, партия 110, 131, 229
- пенсионеры 190, 290–292, 391
- перекрестные субсидии 289–291, 311, 313–315, 322, 325, 327, 373, 399–401
- Пикалево 148
- плата за технологическое присоединение («абонентская плата») 287, 288
- погоня за рентой 19, 24, 29, 44, 48, 62, 66, 75, 270, 361, 368
- полномочные представители президента РФ, полпреды 132, 133, 302–304, 324, 362, 363
- постсоветская программа развития 15–21, 23, 28, 34, 36,

- 37, 48–61, 71, 74, 77, 151, 183, 367, 372, 387
- постфордизм 83
- права собственности 33, 38, 53, 63, 100, 103, 109, 135, 164, 179, 186, 187, 189, 195, 197, 210, 215, 216, 220–222, 225, 233, 236, 243, 245, 247
- де-юре и де-факто 215, 236
- враждебные поглощения 216, 245, 269
- приватизация 13–15, 22, 28, 29, 33, 38, 48, 69, 71, 73, 75, 82, 95, 97, 98, 101, 104–106, 108, 115, 116, 125, 129, 162, 166, 209–276, 329, 339, 347, 348, 359, 361, 364, 365, 368, 370, 384, 385
- ваучерная приватизация 97, 125, 219, 229, 243, 244
- деконтекстуализация понятия частных интересов 348
- залоговые аукционы 215, 216, 223
- инсайдеры/аутсайдеры компании 220, 273
- приватизационные аукционы 347
- приватизационные тенденции 216
- приватизация согласно стратегии «5+5» 101, 104, 106, 239–242
- Приморский край 61, 90, 113, 114, 118, 132–134, 144, 188, 190, 191, 193–196, 198, 217, 218, 224, 236, 238, 260–262, 286, 291–293, 298, 309, 323–326, 348, 362, 388, 403
- производственные цепочки 176, 214, 242, 246–249, 254, 269–271, 281
- протесты 107, 229, 230, 298, 299, 301, 309, 310, 386, 387
- прямые дотации (из федерального бюджета) 327
- Путин Владимир Владимирович 16, 28, 38, 39, 44, 45, 49–52, 54–59, 63, 65, 70, 80, 87, 92, 108–110, 123, 126–128, 131–134, 138–151, 169, 170, 175, 180, 183, 189, 192, 197, 198, 200, 219, 230, 238, 243, 252, 277, 283, 301, 302, 304–312, 319, 331, 332, 341, 355, 356, 361–364, 366, 367, 369, 383–387
- приватизация при президенте Путине 108, 361
- развитие 14, *passim*
- и легитимность 18, 57, 59, 72, 143, 386, 387
- и энергетическая политика 24, 25, 49, 60
- как «благое/надлежащее управление» 35, 84
- пакт развития Дальнего Востока 189–199
- пакт развития с «Газпромом» 172–177
- пакт развития с «Русалом» 179–189
- региональные стратегии развития 20, 49, 55, 57, 73, 143, 144, 146, 147, 150, 151, 219
- социально-экономическое развитие и темп реформ 309–312

- стратегии развития 17, 18, 20–22, 24, 25, 31, 35, 37, 48, 49, 55–57, 59, 60, 70–73, 77, 81, 83, 86, 87
- территориальное планирование 144, 146
- учет опыта и экспериментирование 35, 84
- разукрупнение/раздел 13, 15, 66, 75, 82, 88, 100, 101, 103, 104, 123, 136, 137, 164, 212, 218, 219, 233, 239–241, 249, 260, 262, 350, 351, 357, 359, 361, 368–372, 374
- Рахимов Муртаза Губайдуллович 254
- региональная энергетическая комиссия (РЭК) 89, 105, 122, 130, 133, 236, 285–289, 298, 302–304, 360–363
- Иркутская РЭК 287
- Красноярская РЭК 287
- РЭК Приморского края 303
- регионализм, движение (регионалисты) 142
- регионы 11, *passim*
- губернаторы 39, 61, 99, 109–112, 121, 123, 125, 127, 139, 142, 228, 289, 291, 312, 313, 333, 357, 358, 361–363, 368, 370, 383
- губернаторы сибирских регионов 122
- двусторонние договоры с федеральным центром 120
- региональная автономия 56, 113, 119, 127, 280
- региональный контроль над «АО-энерго» 123, 187, 230, 236
- региональное развитие 32, 48, 49, 55–57, 61, 86, 116, 118, 143, 144, 146–148, 150, 151, 292, 380
- самоопределение регионов 188
- регулирование 16, *passim*
- в 1990-е годы 110–111
- режимы собственности 30, 37, 45–48, 88, 89, 156, 166, 369, 383
- Ремезов Александр Николаевич 228
- российский Дальний Восток 37, 38, 46–48, 57, 59, 67, 68, 88, 90, 137, 145, 147, 153, 157, 158, 163, 174, 179, 189–196, 198, 199, 213, 217, 237, 242, 252, 259–262, 270, 281, 282, 291, 299, 306, 308, 309, 313, 316, 322–327, 329, 371, 373, 383, 398, 403–405
- военные объекты 218
- субсидии для Дальнего Востока 322–327
- рынки электроэнергии 19, 44, 45, 66, 86, 87, 93, 94, 103–105, 149, 154, 204, 239, 266, 279, 289, 303, 305–308, 316, 319, 334, 379–383
- и двусторонние договоры (купли-продажи) 104, 120, 305, 306, 308, 319
- оптовый рынок (электрической энергии/мощности) 66, 100, 101, 103–105, 139, 279, 303, 305–308, 310, 312, 316–320, 328, 359, 385
- спотовые рынки 306
- единая ценовая зона 317
- рыночные институты 17–21, 27–30, 35–37, 47, 68, 70, 75, 79, 82, 84, 85, 93
- естественный порядок вещей 64
- и властные структуры 79, 82,

- как социальные конструкты 76
как результат компромисса 74, 93, 94
конкурентные рынки как аналитическая категория 70
Русал, АО 48, 51, 52, 67, 69, 70, 148, 153, 160, 163, 165, 169, 180–184, 187, 189, 200, 213, 217, 235, 242, 247, 255–259, 261, 319–321, 397
- Санкт-Петербург 60, 140, 166, 232, 252, 253, 389, 390
Сахалин 174, 193, 197, 198, 325, 398, 401
Саяногорск 180, 255
Свердловская область 121, 151, 177, 315, 316, 398, 399, 402
Север 32, 179, 189,
Северный Кавказ 90, 145, 166, 372
силовики 108–110, 127–131, 138, 385
Совет рынка, СРО 304, 305
Советский Союз 12, 13, 16, 22, 23, 25, 36, 55, 60, 69, 78, 82, 86, 87, 98, 113, 130, 131, 153, 154, 157, 158, 160, 164, 174, 178, 180, 181, 185, 189, 190, 197, 202, 210, 211, 221, 267, 284, 336, 339, 367, 383
«гомо советикус» 344
легитимность 25
материальное наследие 202–205
Минэнерго 13, 61, 98, 221, 332, 341, 368
моногорода 158, 160, 184, 185, 337, 374
развитие потенциала гидрогенерации 181
советский модернизм 15, 74, 185, 346
энергетики в советское время 357
энерготарифы 117
советское планирование 17, 25, 55, 157–162, 185
Госкомцен 284, 285
Госплан 17, 22, 31, 55, 56, 141, 158–160, 185, 374
пятилетка 102
Соединенные Штаты Америки 12, 28, 39, 83, 248, 264, 335, 367, 378–382
либерализация электрической отрасли 380–382
Федеральная комиссия по регулированию энергетики 380
сопряженность 26, 27, 286
социальная стабильность 111
Союз правых сил, партия 97, 131
Сонер-Вейс Кэтрин 112, 114
стратегия «5+5» 95, 101, 102, 104, 106, 132, 239, 241, 249
субсидии 14, *passim*
в 1990-е годы 14, 80, 91, 106, 116, 195, 278, 283–299
для населения/домохозяйств 289, 322
промышленные субсидии 48, 117, 278, 289, 290, 313, 314, 318, 319, 322, 326, 327, 402–404
субсидии для Дальнего Востока 322–327
режимы субсидирования 30, 38, 46, 48, 87, 184, 186, 189, 277–329
субсидии, газовые 168, 170
СУЭК 130, 176, 196, 257–259, 261, 397

- тарифы 15, *passim*
«издержки плюс фиксированная прибыль» 288
либерализация тарифов 15, 38, 106, 193, 263, 276–330
регулирование тарифов 47, 106, 121, 136, 270, 276, 283, 284, 289, 302, 330, 367, 369
- Татарстан, республика 90, 120, 126, 177, 225, 254, 315, 316, 372, 396, 398, 400, 403, 404
- Татэнерго*, АО 177, 222, 223, 225, 251, 253, 254, 288, 315, 316, 396
- ТГК (территориальные генерирующие компании) 104, 106, 240, 247–250, 252, 253, 316, 329, 360, 372, 395–397
ТГК-1 252, 253, 395
ТГК-3 249, 250, 252
- Техас, штат США 382
- технология 22, 83, 108, 141, 161, 162, 166, 197–199, 204, 263, 353
- Томпсон Найоби 475, 76, 147, 148, 190, 346
- Томская область 122, 233, 344, 359, 398, 400, 403
- Томскэнерго*, АО 136
- трансформации и изменения в России 13, 36, 46, 85, 88, 172, 214, 334
- Тулеев Аман Гумирович 122, 233, 277, 285–287
- Тюмень, Тюменская область 120, 224, 359, 398
- Тюменьэнерго*, АО 120, 329, 342
централизация 28, 29, 38, 39, 44, 54, 55, 126, 127, 133, 142, 150, 238, 239, 248, 283, 299, 303, 304, 327, 331, 333, 356, 363, 366, 369, 383, 386
институтов регулирования 299–304
- чековый инвестиционный фонд 223
- чемпионы национальной промышленности 21, 50, 140, 141, 187, 200, 369
- Чечня, республика 372
- Читаэнерго*, АО 342
- Чубайс Анатолий Борисович 12–14, 22, 23, 28, 95–97, 99–103, 122–125, 127–131, 134, 137, 138, 149, 150, 152, 154, 155, 175, 186, 195, 197, 209–211, 219, 226–230, 236–240, 245–250, 252, 253, 255, 260, 263, 264, 282, 285, 288, 300–302, 304, 311, 313, 314, 318, 328, 330, 335, 336, 338, 339, 341–345, 354–356, 358, 360, 362, 363, 366, 367, 371, 385
закон Ома 338
Чубайс и «Газпром» 101, 175, 250, 252, 313, 314
- Чукотка (Чукотский автономный округ) 75, 147, 190, 193, 308, 325, 346, 398, 401
- уголь 153, 161, 163, 174, 190, 192, 194–199, 236, 323, 325, 371, 373
МДМ 259
переход от угля к газу 197, 198
СУЭК 130, 176, 196, 257–259, 261
уголь, добыча 194, 197, 199
- указ президента № 1334 103, 221
указы президента № 922, 923 103, 221, 242

- Федеральная сетевая компания
Единой энергетической
системы, ФСК ЕЭС 241, 242
- Федеральная служба по тарифам,
ФСТ 284, 286, 302–305, 311,
325, 327, 355, 362, 363
- Федеральная энергетическая
комиссия, ФЭК 105, 107, 278,
284–287, 289, 302, 311
- федерально-региональные
отношения 132, 152–157
полпреды (полномочные
представители президента
Российской Федерации) 132
посланники президента 132
федеральные округа 132
- федеральное-региональные
отношения, динамика 54, 55
- Фортум/Fortum*, экономический
концерн 253, 265
- ФОРЭМ, Федеральный оптовый
рынок электрической энергии
и мощности 104
- Хабаровск 12, 26, 90, 119, 130,
192, 193, 198, 238, 260, 262, 284,
288, 292, 293, 301, 321, 324, 326,
358, 391
- Хабаровский край 121, 140, 198,
238, 260, 262, 284, 299, 309, 325,
326, 358, 398, 400,
403, 404
- Хабаровскэнерго*, АО 324, 358
- Хакасия, республика 21, 180, 234,
235, 398, 399, 402
- Хеллман Джоэл 65, 68, 69,
112, 212
- Ходорковский Михаил Борисо-
вич 52, 135
- цена на электроэнергию 277, 279,
288, 291, 292, 306, 309, 310, 313,
314, 322, 326, 328, 330, 368, 380,
381, 398, 404, 405
- Шаймиев Минтимер Шарипо-
вич 254
- Шлейфер Андрей и Трейсман
Дэниэл 69, 377
- экономическая социология
74–76, 85, 271, 333
- экономическая эффективность
159, 210, 275, 336, 338, 349
- экономический кризис 2008 года
241, 384
- экономическое планирование 58,
93, 138, 147, 158
- эксперты 10, *passim*
- электрификация 22, 25, 86, 130,
149, 158, 159, 172, 174, 339,
- электрическая энергия 12, *passim*
в странах СНГ 266–269
в штате Калифорния, США 86
деполитизация 123, 304
для населения 285, 287,
290–292, 309–313
как политический инструмент
280, 283
модернизация 384
неплатежи 95, 225, 237, 244,
294–296, 298, 300, 351, 352
осуществление реформы 21,
46, 81, 107–109, 340
перебои в подаче электроэнер-
гии/отключение электроэнер-
гии 12, 14, 25, 26, 59, 91, 117, 121,
191, 229, 237, 299, 301, 323, 326
потребление 12, 218, 310, 312

- приватизация 209–276
протесты против реформ 124, 125
символический капитал 339
стандартизация активов 365
тарифы для населения/
бытовые тарифы 281, 282
тарифы промышленные 282, 318, 327, 399, 401, 404
экспорт электрической энергии 118, 122
электроэнергетика как технологическая система 337
энергетический кризис 86, 191, 195, 235, 237, 238, 259
электроэнергетические предприятия 13, 14, 31, 38, 47, 48, 50, 74, 80, 85, 103, 172, 176, 184, 200, 242, 259, 263, 304, 312, 319, 338, 339, 341, 361, 394–397
Дальнего Востока 47, 90, 153, 163, 165, 174, 190–194, 196, 199, 200, 218, 237, 259–262, 308, 323, 327, 353, 362
непрофильные активы 96, 346, 349, 363
собственники электроэнергетических предприятий в Европейской части России 394–396
собственники электроэнергетических предприятий в Сибири 396, 397
собственность на 210–220
ценность 338, 351
электроэнергии генерация 13, 106, 163, 164, 166, 176, 193, 222, 242, 288, 290, 308, 316, 320, 323, 327, 328, 348, 350
газовые электростанции 67, 153, 166, 171, 172, 174, 175, 252
гидроэлектростанции 32, 38, 52, 118, 159, 162, 178, 180, 218, 230, 235, 259, 316, 349, 372, 381
территориально-производственных комплекс (ТПК) 163, 184–187, 189
угольные электростанции 153, 154, 191, 196–199, 236, 259
энергетики (технические эксперты) 66, 99, 131, 137, 181, 192, 231, 234, 300, 317, 331–333, 335–346, 349–352, 354–363, 365–367, 390, 391, 393
враждебное поглощение 148, 216, 219, 228, 245, 255, 256, 269
денежные потоки 289, 297, 300
задолженность 95, 169, 190, 249, 295–298, 300, 314
и непрофильные активы 96, 346, 349, 363
и разделение РАО «ЕЭС России» 104, 149, 164,
методы бухгалтерского учета 351–353
миноритарные держатели акций 246, 256
совет директоров 245, 246, 256, 257
стоимость (компании) для акционеров 354
Эррера Ёсико 71, 74, 112, 150, 151
ЮКОС, нефтяная компания 63, 135, 136, 139
Яблоко, партия 124, 125, 131
Якутия, республика 121, 308, 325, 398, 401

Оглавление

Список таблиц	7
Список иллюстраций	8
Благодарности	9
Введение. Политические аспекты маркетизации в России	12
Часть I	
Глава 1. От министерства к маркетизации	43
Глава 2. Политика в сфере электроэнергетики	91
Глава 3. Региональные пакты и политическое значение вещественных факторов	152
Часть II	
Глава 4. Приватизация: конкурирующие претенденты и новые собственники	209
Глава 5. Либерализация и цена на электроэнергию	277
Глава 6. Технократия: энергетики и менеджеры	331
Заключение. Развитие как контекстно обусловленные трансформации	368
Приложения	388
Библиография	406
Предметно-именной указатель	427