

Путинская кампания по ре-национализации: БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ ИЛИ ПРИНУЖДЕНИЕ ЧИНОВНИКОВ К ЛОЯЛЬНОСТИ?

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 483
Август 2017 г.

Хилари Аппель и Венди Чуи Шен
Колледж Клермонт Маккена

Вслед за тем как Алексей Навальный, известный российский блогер, опубликовал на Ютубе видео, обвинявшее премьер-министра Дмитрия Медведева в коррупции, расточительстве и владении обширной собственностью, 26 марта 2017 года в Россию вернулись крупные уличные демонстрации протеста. Десятки тысяч россиян в девяти десятках городов вышли на улицы. К концу апреля видео на Ютубе собрало более 20 миллионов просмотров. Хотя Кремль не ответил на обвинения, представленные в этом видео, полиция арестовала и задержала на короткий срок Навального за участие в организации уличных демонстраций. Кремль снова арестовал Навального за его участие в организации следующих протестов 12 июня 2017 года, в день российского государственного праздника, когда многие люди итак находятся на улицах. У Кремля были серьезные причины опасаться Навального, учитывая его опыт по мобилизации граждан вокруг проблем коррупции и его важную роль в очень крупных демонстрациях на Болотной площади в 2011 году. Хотя изначально протесты 2011 года были [подстегнуты](#) обвинениями в подтасовке выборов 2011-го года в Думу, митинговый лозунг Навального против победившей «Единой России» как «партии жуликов и воров» придал уличным протестам большой импульс.

Главным ответом на демонстрации 2011–2012 годов был запуск российским правительством антикоррупционной кампании, которая имела националистическую, патриотическую окраску. Как следствие протестов в Думе появилась серия законодательных предложений с целью урезать зарубежную экономическую активность депутатов и сенаторов. Владение за рубежом недвижимостью, банковскими счетами и ценными бумагами и даже отправка детей на учебу за границу, все это представители российской политической элиты

определили как непатриотическое поведение, потенциально указывающее на коррупцию.

Обычно призывы к российской элите вернуть на родину как свои богатства, так и членов своих семей выражались в рамках идей борьбы с коррупцией и приверженности национальным интересам, однако та особая форма, которую антикоррупционная кампания приобрела в 2011–2012 годах, отражала необходимость для Кремля консолидировать власть и обеспечить лояльность элиты. Учитывая последнюю волну протестов против коррупции в 2017 году и патриотическую риторику, которой пропитан третий срок президентства Владимира Путина, уместно предположить, что правительство может возобновить призывы к репатриации и к ограничениям, которым должны подчиняться государственные служащие. Такой подход служит нескольким целям: он позволяет разрядить недовольство политическим истеблишментом, сокращает утечку капиталов и дает сигнал, что нелояльность не будет терпима, и в то же время оставляет в основном неприкасаемыми крупнейших (и наиболее лояльных) коррупционеров из элиты.

Первоначальные призывы к репатриации и борьба с коррупцией

Когда лидер оппозиции Навальный хлестко назвал «Единую Россию» «партией жуликов и воров», его митинговый призыв нашел широкий оклик среди рядовых россиян. Хотя демонстранты на Болотной площади поддерживали многие требования – честные выборы, освобождение политических заключенных, регистрация оппозиционных партий и более демократическое правление в стране – недовольство коррумпированной управляющей элитой [пронизывало](#) массовое движение.

Владимир Путин и его приближенные быстро запустили серию кампаний с целью устранить или ослабить оппозиционеров и успокоить недовольную общественность. В 2012 году члены Государственной думы предложили новый законопроект, запрещающий всем федеральным и муниципальным чиновникам, их супругам и несовершеннолетним детям иметь за границей какие бы то ни было банковские счета, ценные бумаги и недвижимость. Любые нарушения этого закона должны были бы вести к штрафам от пяти до десяти миллионов рублей или заключению в тюрьму сроком до пяти лет. Депутат Государственной думы Вячеслав Лысаков («Единая Россия»), который принимал участие в разработке законопроекта, [подчеркивал](#), что элита должна «двумя ногами стоять» в России. Хотя первоначальный проект был широко поддержан в нижней палате, но в верхней это предложение встретило сильное сопротивление. Представители элиты рассматривали законопроект как навязывающий слишком большой контроль над личным благосостоянием и отказались принять эти строгие меры. Президент Путин

вскоре после этого внес в Государственную думу свой собственный законопроект, который запрещал только заграничные банковские счета и иностранные акции и облигации. Официальное [объяснение](#) этого ослабления в ограничениях было то, что многие российские чиновники имели дачи, квартиры или землю в соседних странах с советских времен и было бы несправедливо просить их отказаться от этой недвижимости. Согласно [предложению](#) Путина чиновники могли и дальше владеть зарубежной недвижимостью, но они должны были указать на финансовый источник своих покупок и включить заграничную собственность в свою декларацию доходов.

Новый законопроект относился ко всем чиновникам, включая президента, министров, высокопоставленных региональных чиновников, членов Совета директоров Центрального банка и ключевых руководителей государственных корпораций. Единственным исключением стали государственные служащие, работающие за границей в качестве представителей России в иностранных государствах. С момента вступления закона в силу все государственные служащие имели три месяца, чтобы продать свои иностранные инвестиции и перевести деньги со счетов в иностранных банках в Россию. Российские чиновники говорили в то время, что этот пересмотренный законопроект будет принят парламентом быстро и не встретит никаких затруднений, потому что это была воля президента. [Законопроект](#) на самом деле сразу прошел и стал известен как закон «о зарубежных активах государственных служащих».

На первый взгляд этот закон кажется и серьезным, и жестким, но в нем есть некоторые лазейки, которые чиновники могут использовать, чтобы обойти запрет на иностранные активы. Даже если чиновники и члены их семей не могли далее держать свои богатства на зарубежных банковских счетах, они все же могли найти способы утаить свои богатства. Например, чиновники могли внести свои деньги в иностранные трасты, поскольку трудно проследить, кто является бенефициариями, за исключением разоблачений и утечек, таких как скандал с «панамскими документами», когда в офшорных списках были найдены имена, [идентичные](#) именам шестнадцати российских миллиардеров. Более того, представители элиты могли перевести деньги своим взрослым детям или близким родственникам, поскольку новый закон распространялся только на супругов и несовершеннолетних детей. Было даже [отмечено](#) повышение количества разводов среди российских чиновников, предположительно потому что разведенный партнер мог законно иметь зарубежные ценные бумаги и банковские счета за границей пока политик сохранял свою позицию. Некоторые думские депутаты хотели внести поправки в законопроект и закрыть лазейки, но мало чего достигли.

Кампания по репатриации привела к тому, что некоторые политики покинули политическую сцену, но не подчинились запрету. Кажется вполне вероятным, что

они не хотели отказаться от варианта мягкого приземления на Западе, если им нужно будет бежать из России. В своем послании Федеральному собранию в декабре 2012 года президент Путин выразил обеспокоенность по поводу усиления утечки капиталов. Он [говорил](#) о необходимости возвращения российских капиталов, направляющихся в офшорные юрисдикции. После объявления запрета девять сенаторов ушли со своих должностей, чтобы сохранить свои богатства за рубежом, цenia свой экономический интерес выше, чем политический пост (некоторые из них были в списке наиболее богатых россиян «Форбса» за 2013 год). В России богатые руководители бизнеса иногда стремятся занять политические посты не только для лоббирования или чтобы войти в число особо приближенных, но также и ради защиты от судебных преследований. Поскольку российские депутаты пользуются судебной неприкосновенностью, то эти богатые политики расстались с некоторой долей безопасности внутри России ради безопасности, доступной им посредством сохранения богатств за границей.

Другой аспект кампании по репатриации касался живших за границей детей политиков. Первоначально запрет на обучение за границей для детей российской политической элиты был частью законопроекта, выдвинутого Путиным во время его третьего президентского срока. Тот же блогер и активист Навальный смутил администрацию, указав на должностных лиц, которые отправили своих детей учиться за границу, как, например, заместитель спикера Сергей Железняк, чьи дочери жили в Великобритании и Швейцарии. Государственная дума в конечном итоге 19 апреля 2013 года отклонила предложение о запрете для детей высокопоставленных правительственных чиновников получать образование за рубежом. Вопрос быстро отошел в тень, но не исчез, так как критики периодически возобновляют эту кампанию. В 2015 году член «Единой России» депутат Шамсаил Саралиев выступил с новым предложением о запрете детям высших правительственных чиновников учиться за границей, [утверждая](#), что детей надо защитить от западных идей и возможного давления. В ноябре 2016 года депутат-коммунист Валерий Рашкин внес в Государственную думу законопроект, который запрещает государственным и муниципальным чиновникам посылать их несовершеннолетних детей в зарубежные учебные заведения. Это предложение, не позволяющее детям государственных служащих жить за границей, еще не стало законом, тем не менее представители российской элиты остаются под [угрозой](#) публичного позора за посылку детей для учебы за границей.

Борьба с коррупцией, патриотизм и защита от Запада

Закон о репатриации подавался не только как антикоррупционная мера, но и как способ защитить российских политиков от иностранного влияния и западного давления. Путин [отметил](#) в своем послании к Федеральному собранию в 2012 году: «Какое доверие может быть к чиновнику или политику, который говорит громкие

слова о благе России, а свои средства, денежки, старается вывезти за границу?» Президент выразил обеспокоенность тем, что представители элиты могут поддаться западному давлению, если их имущество и капиталы за границей будут под угрозой замораживания активов. Член Центрального политсовета «Единой России» Евгений Федоров объяснил, что если действия российских государственных служащих вызовут недовольство Соединенных Штатов, то это может привести к потере их собственности в США. Он [определил](#) закон Магницкого как тип политического шантажа, целью которого является заставить российских чиновников быть более покорными. Кремль предположил, что потенциальная угроза ареста иностранных активов подрывает национальную безопасность и решил просто запретить представителям элиты иметь какие бы то ни было зарубежные счета. Западные санкции, наложенные на Россию в 2014 году, свидетельствуют о том, что Путин в своих опасениях был не далек от истины. Санкции специально были направлены на близких партнеров Путина и их целью было ослабить поддержку власти президента с помощью замораживания собственности его союзников. Например, Юрий Ковальчук, крупнейший акционер банка «Россия» и личный банкир Путина, был выбран мишенью, на него был наложен запрет на поездки, а его зарубежные банковские счета и акции были заморожены западными правительствами.

Репатриация, лояльность и консолидация власти

Хотя кампания по «ренационализации российской элиты» была главным образом подана как патриотическая, антикоррупционная мера, она также была способом консолидации власти. Во время «болотных» протестов 2011–2012 годов некоторые представители элиты были заподозрены в финансировании оппозиционных групп, намеревавшихся дестабилизировать правительство, в том числе и в финансировании Навального, который уже тогда был наиболее влиятельным лидером протеста и заметным критиком путинского режима. Богатые российские бизнесмены оказывали некоторую [поддержку](#) противникам Путина, а значит, бросали вызов самому президенту. Все эти признаки означали, что административная власть от Путина ускользала, вместе с лояльностью элиты.

Важно, что ограничения на зарубежные активы служили тому, чтобы подорвать независимость многих известных политиков и потенциальных перебежчиков, и эти ограничения дали российскому президенту возможность выдернуть из-под этих политиков страховочную сетку, которая могла бы спасти их при прыжке на Запад. В результате принятия этого закона чиновники стали более уязвимы по отношению к режиму и столкнулись с более серьезными ограничениями в попытках защитить себя и свои семьи на тот случай, если они решат отказать режиму в поддержке и покинуть страну. Действительно, ограничения на владение богатствами за рубежом усилили заинтересованность политической элиты внутри России, что, в свою

очередь, способствовало упрочению путинской администрации. Поскольку Кремль применяет новый запрет избирательно и субъективно, этот закон служит орудием президента Путина для предотвращения несогласия в среде элиты. Если государственный служащий решит игнорировать требование репатриации и спрячет иностранные вклады, страх наказания за игнорирование запрета остается сильным средством заглушить несогласие.

Россия не единственная страна, которая использует ограничения для государственных служащих для того, чтобы сократить вероятность для них отступничества или мягкого приземления за рубежом в случае, если неожиданно возникает необходимость спастись бегством. Китай, например, не разрешает государственным служащим, занимающим пост выше руководителя отдела, хранить у себя свои собственные паспорта. Для доступа к паспортам для зарубежных поездок (в рабочих и частных целях) требуется заблаговременно полученное одобрение, и паспорта должны возвращаться в течении недели после поездки. Даже уволившиеся государственные служащие, если они занимали пост в структурах начиная с уровня управления, должны [получить](#) одобрение партийных комитетов для поездки за границу. Установлено также ограничение на вывоз из Китая суммы свыше 50 тысяч долларов в год, впрочем это общее ограничение для всех, не только для государственных служащих. Тем не менее ограничений на посылку детей учиться за границу нет (даже дочь председателя КНР Си Цзиньпина училась в колледже в Соединенных Штатах).

Примечательными чертами российской антикоррупционной кампании по репатриации были прямая поддержка со стороны президента, патриотическая составляющая кампании, а также ее ограниченные результаты. Похоже, что принятый подход не был предназначен для существенной правительственной чистки, которая могла бы ослабить президента. Полномасштабная антикоррупционная кампания могла бы оставить президента со слишком небольшим числом союзников, и, если верить видео Навального, такая кампания могла оставить его и без премьера Медведева, его надежного верного союзника. Менее дестабилизирующим подходом было преследование чиновников низкого уровня и одновременно показательное наказание нескольких представителей элиты более высокого статуса, чтобы привлечь внимание других представителей элиты и граждан.

Заключение

Когда блог Навального высвечивает проблему коррупции, это как правило привлекает внимание нации. Недавнее разоблачение Медведева широко распространялось и достигло самого высокого правительственного уровня. Другие разоблачительные материалы Навального также заделали за живое. Например, когда

в его блоге были опубликованы подробные сведения, доказывавшие, что Владимир Пехтин, один из основателей «Единой России», владел незадекларированной собственностью на Майами и во Флориде, Пехтин должен был [отказаться](#) от своего депутатского места. Таким же образом несколько других депутатов ушли из парламента из-за сообщений о том, что они укрывают доходы. Кремль отказался от этих политиков, чтобы удовлетворить разгневанную общественность и заставить замолчать своих критиков. Отказ от должности Пехтина был оценен как большой успех оппозиции. Однако многие аналитики указали, что его уход был по сути решением Кремля. Хотя Медведев смог остаться после выдвинутых против него обвинений, все же представления об обширной коррупции руководителя, столь близкого самому президенту, со временем могут оказаться [слишком](#) обременительными для Кремля. Не ясно, подстегнет ли новую правительственную антикоррупционную кампанию недавняя серия обвинений в коррупции, но, если так, вероятнее всего это будет снова патриотическая кампания по репатриации.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2017. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org