

## ДОКЛАД

### «ПОЛИТБЮРО 2.0»

### НАКАНУНЕ ПЕРЕЗАГРУЗКИ ЭЛИТНЫХ ГРУПП

*Январь — Февраль 2013 г.*

*Коммуникационный холдинг «Минченко консалтинг» представляет продолжение исследования «Большое правительство Владимира Путина и Политбюро 2.0»<sup>1</sup>. Доклад представляет интерес для региональных элит, российского бизнеса и иностранных инвесторов.*

#### **Часть 1. Динамика элитных групп внутри Политбюро 2.0**

В предыдущем докладе была предложена концепция правящей элиты России как специфического аналога советского коллективного властного органа - Политбюро ЦК КПСС, ставящего своей целью поддержание сложившегося межкланового баланса. В своем анализе мы исходим из того, что **российская власть — это конгломерат кланов и групп, которые конкурируют друг с другом за ресурсы. И роль Владимира Путина в этой системе остается неизменной - это роль арбитра и модератора**, но арбитра влиятельного, слово которого в конфликтных ситуациях, по крайней мере, пока, остается решающим.

Формирование вокруг В. Путина Большого правительства (включающего в себя собственно правительство, Администрацию президента и Совет безопасности), с дублирующимся функционалом и разнородным по профессионализму и клановому представительству составом привело, с одной стороны, к росту влияния лично президента, но, с другой стороны, к замедлению принятия стратегических решений и снижению их качества.

При этом основным объектом критики со стороны бизнеса, политических элит и со стороны самого президента было правительство Дмитрия Медведева, а интенсивность смены министров в первые несколько месяцев работы кабинета оказалась беспрецедентной.

В то же время стоит отметить, что **пробуксовка работы правительства была связана в том числе и с рядом объективных причин**. Среди них:

- **противоречивость предвыборных обещаний президента**. В частности, трудно сочетаются задачи создания 25 миллионов новых высокопроизводительных рабочих мест и поэтапного повышения заработной платы работников бюджетной сферы до 200% от средней по региону. Раскритикованная президентом задержка с подготовкой концепции пенсионной реформы связана, в том числе, и с тем, что существуют сложности с согласованием бюджетных показателей и заданных параметров повышения пенсий;

---

<sup>1</sup> [http://minchenko.ru/analitika/analitika\\_27.html](http://minchenko.ru/analitika/analitika_27.html)

- выработка «с колес» политической стратегии власти по отношению к протестным группам общественности. Только к моменту оглашения послания президента Федеральному Собранию эта стратегия окончательно оформилась (игнорирование и маргинализация либеральной части протеста, интеграция в официальную риторику власти части риторики националистов и рост социальных выплат для привлечения на свою сторону социально мотивированных протестников);

- нивелирование роли парламента и перевод его в режим департамента по утверждению решений исполнительной власти.

**Решения, которые принимались быстро и без общественного и экспертного обсуждения, на этапе реализации уже начали давать сбой.** К примеру, министр юстиции Александр Коновалов заявил, что не знает, как администрировать Закон об иностранных агентах. Принятое в комплексе с бюджетом решение о повышении пенсионных выплат за работников вредных производств резко увеличило фискальную нагрузку на бизнес и на ряд бюджетных организаций (в то время как в пояснительной записке к закону было отмечено, что дополнительных расходов федерального бюджета не потребуется).

**Однако правящей коалиции удалось в целом решить тактические задачи, которые она перед собой ставила:**

- удержать в управляемых рамках политический протест;
- обеспечить приемлемые показатели «партии власти» на региональных выборах октября 2012 г.;
- снизить потенциал внешнего влияния на российскую элиту (видимо, в этой же логике было и продвижение антитабачного закона, посольку именно лобби табачных ТНК до недавнего времени было самым влиятельным иностранным лобби в российских органах власти).

**Использование риторики внешней угрозы, силовых структур и антикоррупционной кампании для решения внутривластных задач привело к серьезным подвижкам внутри Политбюро 2.0.** Значительно укрепила свои позиции внутри Политбюро 2.0 корпорация силовиков. В число кандидатов в члены Политбюро вернулся глава Службы Внешней Разведки Михаил Фрадков. Новый глава Минобороны Сергей Шойгу приобрел статус полноправного члена Политбюро 2.0. Руководители силовых министерств и ведомств, которые ранее входили в орбиты влияния главы «Роснефти» Игоря Сечина и председателя правительства Дмитрия Медведева продолжают дистанцироваться от своих бывших патронов.

**Выросла роль судебной власти как одного из инструментов выстраивания внутриэлитного баланса,** что выразилось во вхождении в число кандидатов в члены Политбюро 2.0. руководителей Верховного Суда Владимира Лебедева и Высшего Арбитражного Суда Антона Иванова.

В то же время **снижение рейтингов президента и премьер-министра** (правда, оставновившееся в последнее время) **формирует запрос на появление во власти новых фигур – «имиджевых паровозов».** В том числе и поэтому резко взлетели внутриэлитные акции С. Шойгу, который практически единственный из федеральных политиков демонстрирует в последнее время рост рейтинга доверия среди населения. Также на роль харизматиков с переменным успехом пытаются претендовать мэры

**КОММУНИКАЦИОННЫЙ ХОЛДИНГ «МИНЧЕНКО КОНСАЛТИНГ»**

123557, Москва, Россия, Большой Тишинский пер., д. 38, оф. 730

Тел./факс: +7 (495) 605-3681, +7 (495) 605-3680

[www.minchenko.ru](http://www.minchenko.ru) [office@minchenko.ru](mailto:office@minchenko.ru)

Москвы Сергей Собянин, спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко, вице-премьер Дмитрий Рогозин.

Относительный успех «Единой России» на региональных и муниципальных выборах осени 2012 г. был достигнут в условиях активного использования административного ресурса и относительно низкой явки. Поэтому **возрастает влияние фигур, имеющих собственные политические проекты и дополнительные инструменты политического влияния** (руководитель «Ростехнологий» Сергей Чemezov, первый заместитель главы Администрации Президента Вячеслав Володин, глава ВТБ Андрей Костин, полномочный представитель президента в Центральном федеральном округе Александр Беглов).

Формирование внутриэлитной коалиции (Сергей Чemezov, Сергей Иванов, Дмитрий Рогозин, Игорь Шувалов), добившейся отставки министра обороны Анатолия Сердюкова (естественно, вышедшего в результате из состава Политбюро 2.0), проходило при активном участии председателя совета директоров ОАО «Газпром» Виктора Зубкова, вернувшегося таким образом в число кандидатов в члены Политбюро 2.0.

Стоит отметить **низкое влияние губернаторского корпуса на политическую повестку**. В региональный блок в число кандидатов в члены Политбюро 2.0 вошли только двое из действующих глав регионов – главы Татарстана Рустам Минниханов и Чечни Рамзан Кадыров. Ухудшились позиции губернатора Санкт-Петербурга Георгия Полтавченко, на глазах превращающегося в «хромую утку». В то же время **на роль региональных тяжеловесов сегодня могут претендовать трое полномочных представителей президента** в федеральных округах – Александр Хлопонин, Виктор Ишаев и Александр Беглов. Двое из них – бывшие губернаторы, имеющие при этом статус членов Правительства (в качестве вице-преьера и министра соответственно). Что же касается Беглова, то он умело использует аппаратное влияние, сохранившееся со времен его работы главным кадровиком Кремля.

Новым кандидатом в члены Политбюро 2.0 в техническом блоке стал Юрий Трутнев, который чрезвычайно быстро нашел себе в рамках Госсовета новую нишу модератора региональных разногласий.

Законодательная лихорадка осенней сессии 2012 года заставила нас пересмотреть функциональные роли некоторых кандидатов в Политбюро 2.0. Так, руководители обеих палат парламента были перемещены в "новый Секретариат ЦК", тогда как заместители главы Администрации президента Алексей Громов и Дмитрий Песков проявили себя не как исполнители, а скорее как идеологи, поэтому были перемещены в Политический блок кандидатов в члены Политбюро 2.0. Важнейшей функцией представителей этого блока является проработка альтернативных способов управления, включая идеологические, без изменения основ существующей политической системы.

В числе кандидатов в Политбюро 2.0 от бизнеса произошло одно изменение. Андрей Костин был включен в список, чтобы обеспечить присутствие представителей всех четырех системообразующих банков: Сбербанка, ВЭБа, ВТБ и Россельхозбанка. Стоит отметить, что предправления ВЭБ Владимир Дмитриев не включен в список кандидатов, так как деятельность данного банка курируется лично В. Путиным через

первого вице-преьера И. Шувалова. Россельхозбанк возглавляет Дмитрий Патрушев - сын кандидата в члены Политбюро 2.0 от юридически-силового блока Н. Патрушева.

В остальном бизнес-блок Политбюро 2.0 демонстрирует стабильность. Значимых переделов собственности не намечается, место криминальных разборок заняли высокие лондонские суды, разбирающиеся с активами в офшорах. Более того, урегулирование конфликта вокруг Норникеля показало, что достичь компромисса можно не только в ходе зарубежного судебного процесса. После ухода с поста руководителя компании Владимира Стржалковского вырисовывается стратегический блок трех крупных бизнесменов из 1990-ых: Владимира Потанина, Олега Дерипаски и Романа Абрамовича. Немаловажно и то, что крупномасштабная программа приватизации выпала из числа первоочередных задач, а политическая риторика возвращения выведенных из России активов так и остается риторикой. Государство лишь наращивает свои активы, как это произошло в сделке по покупке ТНК-ВР. В результате сделки с Роснефтью Альфа-групп и Виктор Вексельберг получили внушительные свободные финансовые средства, что создает им дополнительные возможности для маневра.

Оценивая ресурсный потенциал полноправных членов Политбюро 2.0 (см. приложение к данному докладу), важно отметить следующее:

- Председатель правительства и номинальный лидер «Единой России» Д. Медведев, сохраняя первое место по объему ресурсов, после ухода А. Сердюкова утратил часть влияния на силовиков, а в результате расплывчатого имиджевого позиционирования ухудшил свои рейтинговые показатели;
- На подъеме находится тандем главы Администрации президента С. Иванова и главы «Ростехнологий» С. Чемезова, усиливший свое влияние на административный аппарат и силовые структуры;
- Занимающийся политическим менеджментом Кремля В. Володин в результате успеха на октябрьских выборах и постепенного затухания протестной активности также укрепил свои позиции;
- Новичок в Политбюро 2.0 С. Шойгу демонстрирует впечатляющий рост рейтинга и у населения, и у элитных групп, особенно региональных. Однако при сложившемся имидже у роста его рейтинга есть потолок<sup>2</sup>. По мнению некоторых военных экспертов, он уже допустил ряд ошибок на посту главы Минобороны («наступает на все те же грабли, что и А. Сердюков»). Кроме того, административное влияние С. Шойгу в его предыдущих вотчинах (МЧС и Московская области) ограничено достаточно высокой самостоятельностью преемников. В частности, кадровая политика и.о. губернатора Московской области Андрея Воробьева говорит о том, что он сегодня находится в орбите влияния Г. Тимченко;
- Тандем бизнесменов Геннадия Тимченко и Юрия Ковальчука сохраняет устойчивые позиции в окружении В. Путина. Тем не менее, ситуативное примирение Г. Тимченко и И. Сечина вряд ли продлится долго, учитывая системный характер противоречий возглавляемых ими компаний;

---

<sup>2</sup> *Подробнее см. во второй части настоящего доклада*

- Мэр Москвы С. Собянин, несмотря на ряд принятых им непопулярных решений, продолжает оставаться в обойме кандидатов в преемники и премьер-министры. Однако рост его влияния ограничивается неудачным стартом членов его команды Виктора Басаргина и Евгения Куйвашева на губернаторских постах в Пермском крае и Свердловской области;
- Ситуативное снижение влияния главы «Роснефти» И. Сечина связано с изменением его статуса, влекущим за собой снижение административного и силового ресурса, а также с большим количеством конфликтов внутри отрасли, в которые он вовлечен.

В течение ближайшего года **в повестке внутриэлитной борьбы сохранятся уже упоминавшиеся в предыдущем докладе конфликты:**

- Аппаратная конкуренция за контроль над ТЭК между секретарем профильной президентской комиссии И. Сечиным и профильным вице-премьером А. Дворковичем (и присоединившейся к нему коалиции номенклатурных и бизнес-групп);
- Конкуренция вокруг программы «большой приватизации»;
- Напряжение между руководством Москвы и Московской области и коррекция контуров проекта «Большой Москвы», что будет усугубляться проведением выборов губернатора Московской области осенью 2013 и Мосгордумы осенью 2014. Для Сергея Собянина дополнительные проблемы может создать ухудшение его отношений с Дмитрием Медведевым, вызванное слухами о возможном переходе мэра Москвы в кресло председателя правительства;
- Борьба силовиков вокруг создания единого Следственного комитета. Поскольку результат для конкурирующих групп неочевиден, а влияние практически всех силовых структур в последнее время росло, то энтузиастов этой идеи стало меньше. По ряду резонансных дел последнего времени ФСБ пользовалась собственным следствием, не прибегая к поддержке СКР;
- Борьба вокруг перезапуска проекта «Корпорации развития Сибири и Дальнего Востока».

Высока **вероятность новой атаки на руководство «Газпрома» с целью реорганизации компании.** Позиции Алексея Миллера в последнее время ослабли в связи с угрожающей позициям «национального достояния» сланцевой революцией и частичной потерей рынков сбыта российского газа. Поэтому может быть реанимирована активно продвигавшаяся ныне главой «Сбербанка» Германом Грефом идея о реструктуризации «Газпрома» (к примеру, в формате выделения транспортной составляющей и создания 5-6 добывающих компаний, которые могут быть распределены между основными элитными группами).

Также неизбежна актуализация объективных противоречий между Министерством обороны и производителями военной продукции. Их острота будет во многом зависеть и от политических раскладов и коалиций.

Кроме того, следует отметить новые аппаратные точки напряжения:

- между министрами и экс-министрами, перешедшими на посты помощников президента (наиболее заметно в Минсвязи, Минздраве и Минобрнауки);
- между аппаратом правительства и помощником президента Эльвирой Набиуллиной.

Попыткой снятия этих конфликтов в рамках Большого правительства является практика регулярных отчетов министров перед президентом о ходе выполнения его указов. В течение года не исключена реорганизация кабинета министров, в ходе которой ряд бывших путинских министров может вернуться в правительство в качестве вице-премьеров.

## **Часть 2. Драйверы перезагрузки и сценарии развития политической ситуации**

Динамика внутри Политбюро 2.0 за прошедшие полгода (с августа 2012 г. по январь 2013 г.), описанная в первой части доклада, демонстрирует достаточно высокую стабильность состава верхнего слоя элиты Российской Федерации.

Однако, на наш взгляд, совокупность внутренних и внешних факторов будет вынуждать Президента РФ Владимира Путина и его соратников по Политбюро 2.0 осуществлять перезагрузку элиты, выражающуюся в изменении как ее персонального состава, так и механизмов рекрутирования новых участников правящей коалиции. **Данная перезагрузка станет не результатом стратегического плана властей в целом или лично В. Путина, а итогом совокупности тактических ходов, которые, в свою очередь, будут реакцией на внутренние и внешние вызовы, стоящие перед режимом.**

### **Внутриэлитные риски, выступающие драйверами изменений:**

- снижение управляемости и скорости принятия решений в рамках громоздкой системы Большого правительства (включающего в себя собственно Правительство РФ, Администрацию президента и Совет безопасности РФ);
- распад «медведевской коалиции» образца 2010-2011 гг. Поиск её участниками (либеральная и семейная группа, часть аппарата) путей политического выживания премьер-министра Дмитрия Медведева как кандидата в президенты в 2018 г. или альтернативной фигуры преемника (варианты – Сергей Шойгу, Алексей Кудрин, Михаил Прохоров);
- эрозия существующей партийно-политической системы и необходимость ее обновления;
- борьба элитных групп за место премьер-министра как «автоматического преемника» в случае какой-либо трагической случайности с В. Путиным.

При этом **доминирующим настроением в верхушке элиты является готовность к продлению президентского мандата В. Путина в 2018 году.** Однако **все политические игроки, в том числе и сам президент, прорабатывают и альтернативные политические сценарии,** а значит, создают для себя дополнительные плацдармы, в том числе и на политическом поле.

Внутри Политбюро 2.0 борьба развернется не только за рентные ресурсы и административные позиции. Конкурирующим элитным группам окажется важным предъявить В. Путину свой кадровый потенциал и успешные политические проекты.

**Противоречия на федеральном уровне неизбежно будут проецироваться на уровень регионов и выражаться в противостоянии различных номенклатурных групп на выборах губернаторов и законодательных собраниях, в крупнейших муниципалитетах, а также в текущей политической жизни регионов. Острота этой конкуренции будет усугубляться следующими факторами:**

- недовольство большей части региональных элит бюджетной политикой федерального центра при отсутствии у них рычагов для ее изменения;
- сохраняющееся низкое качество управления в регионах и невысокий уровень электоральной поддержки значительной части действующих губернаторов.

**КОММУНИКАЦИОННЫЙ ХОЛДИНГ «МИНЧЕНКО КОНСАЛТИНГ»**

123557, Москва, Россия, Большой Тишинский пер., д. 38, оф. 730

Тел./факс: +7 (495) 605-3681, +7 (495) 605-3680

[www.minchenko.ru](http://www.minchenko.ru) [office@minchenko.ru](mailto:office@minchenko.ru)

Чем шире будет применяться практика отказа от процедуры прямых выборов глав регионов и чем более зарегулирован будет процесс проведения выборов, тем больше усугубится эта проблема;

- противоречия между элитами национальных республик и других регионов;
- отсутствие понятных правил игры со стороны федерального центра относительно политической реформы и губернаторских выборов, дезориентирующее региональные элиты.

**Если же говорить о рисках потери властью общественной поддержки, то, на наш взгляд, линия, выбранная Кремлем в качестве тактического ответа на протестные акции 2011-2012 гг., имеет свои ограничения:**

- консервативно-ценностная мобилизация населения, основанная на выведении в топ информационной повестки дня тем, находящихся на периферии реального проблемного поля населения, не может быть продолжительной;
- направление и наполнение любых вынужденных и непопулярных структурных реформ (образования, здравоохранения, пенсионной системы, армии, ЖКХ и т.д.) может быть только либеральным;
- линия на формирование «альтернативного среднего класса» на основе региональной бюджетной интеллигенции наткнется на дефицит финансовых ресурсов и будет порождать негативные эффекты для экономики (планка зарплаты работников бюджетной сферы не ниже средней по региону будет снижать мотивацию работников реального сектора);
- продвижение социального популизма и ситуативное стимулирование тех или иных категорий населения приведет к раскрутке маховика ожиданий при реальном повышении стоимости жизни за счет роста тарифов на услуги ЖКХ и энергоносители;
- использование риторики националистов без реальных шагов в этом направлении, с одной стороны, раскачает националистическую повестку, а с другой – создаст у данного сегмента электората устойчивое разочарование во власти;
- антиатлантизм как основа внешнеполитической риторики (разделение тем потенциальной военной угрозы и политического давления со стороны НАТО и необходимости экономического сотрудничества со странами Европы) будет неэффективен, поскольку противоречия с Западом в целом приобрели ценностный характер и не преодолеваются за счет экономического торга.

**Представляется, что эффективность этой модели будет исчерпана не позднее 2014-2015 годов, что потребует перехода к новой политике.**

С точки зрения внешней конъюнктуры стоит отметить следующие риски:

- изменение цен на энергоносители и уровня конкуренции на важных для РФ рынках (в первую очередь, на европейском). При этом наиболее тревожным событием, впервые официально признанным российскими чиновниками только в 2013 году, является так называемая сланцевая революция, в перспективе серьезно снижающая зависимость ЕС от российских нефти и газа. Кроме того, в потенциале именно сотрудничество в сфере разработки месторождений сланцевого газа и нефти в Китае может стать основой для стратегического партнерства США (как носителя технологий) и КНР (как



обладателя запасов). Подобное сотрудничество в рамках «большой двойки» может создать серьезные проблемы для геополитической устойчивости России, которая во многом базировалась на использовании противоречий между этими двумя игроками;

- высокая вероятность новой волны мирового экономического кризиса, оказывающего негативное влияние на российский финансовый сектор и снижающий спрос на российские товары;
- негативный тренд в отношении стран Евросоюза к России, основанный на ценностном конфликте, а потому трудно преодолеваемый;
- рост нестабильности в регионе Расширенного Ближнего Востока, Афпака (Афганистан-Пакистан) и Большой Центральной Азии, активизация экспансии радикальных исламистов в постсоветские страны;
- возможность смены власти в странах Центральной Азии. Причем наиболее проблемными для России странами являются Узбекистан и Казахстан, которыми управляют возрастные лидеры и где отсутствует понятная модель транзита власти. С высокой долей вероятности любой преемник Нурсултана Назарбаева будет гораздо менее ориентирован на интеграционные процессы с Россией. В Узбекистане борьба за статус преемника может привести к вооруженным столкновениям, которые, в свою очередь, могут спровоцировать поток беженцев из региона в направлении РФ.

Также важно учитывать **ключевые события внешнеполитического календаря:**

- выборы президента Грузии (осень 2013). Победа оппозиции на парламентских выборах в Грузии в 2012 г. привела к серьезному потеплению российско-грузинских отношений<sup>3</sup>. Сохранение этого тренда будет стимулировать российские власти на более активную политику на постсоветском пространстве;
- проведение в России двух спортивных мероприятий высокого уровня - Зимней Олимпиады в Сочи (2014) и Чемпионата мира по футболу (2018). Учитывая высокую имиджевую значимость этих событий лично для В. Путина, можно предположить, что российское руководство будет избегать как чрезмерного повышения антизападной риторики, так и резких движений внутри страны до момента завершения Олимпиады, а затем в преддверии футбольного чемпионата;
- вывод американских войск из Афганистана (2014), который, с одной стороны, усилит давление исламистов на страны Центральной Азии, а с другой – значительно увеличит за счет передачи узбекским властям выводимых из Афганистана вооружений военный потенциал Узбекистана, не желающего мириться с развитием гидроэлектроэнергетики соседних Таджикистана и Кыргызстана, которым Россия активно помогает в индустриальном строительстве и которые являются претендентами на вхождение в евразийский контур интеграции. Впрочем, судя по последним заявлениям

---

<sup>3</sup> И укрепила позиции внутри Политбюро 2.0 куратора этого направления – главы Администрации президента Сергея Иванова.

американских официальных лиц, в том или ином виде военное присутствие США в Афганистане будет сохранено (например, в качестве советников);

- возможное создание Евразийского Союза (2015). Несмотря на активное развитие проекта Таможенного Союза, дальнейшая интеграция может оказаться проблематичной. Уже получив серьезные преференции для своих экономик, Александр Лукашенко и Нурсултан Назарбаев могут отказаться или начнут затягивать дальнейшую интеграцию, поскольку сочтут риски для системы своей личной власти слишком высокими. По крайней мере, решение о переводе казахского языка на латиницу и риторика Н. Назарбаева о российской оккупации демонстрирует как минимум тот факт, что казахстанский президент прорабатывает и иные варианты внешнеполитической ориентации. На наш взгляд, именно казахстанская сторона может стать инициатором затягивания процесса дальнейшей интеграции;
- выборы президента Украины (2015). В Украине сегодня нет влиятельных пророссийских политических сил и появление их в течение двух лет представляется маловероятным, а основными политическими игроками являются олигархические кланы (при все более заметном доминировании «семьи» Виктора Януковича), которые рассматривают страну в качестве своей вотчины, а российский бизнес — в качестве конкурента. Поэтому любой исход выборов с высокой вероятностью будет способствовать дистанцированию Украины от России: и в случае победы В. Януковича, который начнет совершать дрейф в сторону Западной Украины, подобный тому, который совершил Л. Кучма, и в случае победы одного из его оппонентов. Подобное развитие событий нанесет ощутимый удар по внешнеполитическому престижу Москвы, но, чтобы предотвратить его, необходимо будет затратить беспрецедентные объемы ресурсов;
- выборы президента США (2016) впервые в этом веке будут разнесены по времени с выборами президента России, хотя и совпадут с думскими (если те пройдут в срок). А это значит, что внимание американских властей к российским президентским выборам 2018 года будет значительно более пристальным, чем обычно, а новый президент, который в этот момент не будет «хромой уткой», но зато будет озабочен необходимостью укрепить позиции своей партии на промежуточных выборах в конгресс, окажется перед соблазном использовать тему борьбы за демократию в России для внутривнутриполитической мобилизации (в США, к сожалению, в силу исторических причин нет активных пророссийских групп избирателей).

### **Политическая стратегия В.Путина будет строиться на нескольких доминантах:**

- удержание территориальной целостности РФ (что воспринимается В. Путиным как его персональная миссия);

- обеспечение внутри Политбюро 2.0 такого баланса сил, который позволил бы ему добиться от элиты любого выгодного ему решения проблемы-2018, включая как собственное выдвижение, так и выдвижение любого преемника, в том числе и Д. Медведева;
- сохранение высокого уровня личной популярности у населения;
- снижение возможностей внешнего воздействия на поведение российской элиты;
- сохранение места в клубе ведущих мировых лидеров и сохранение геополитического влияния России через контроль энергопотоков и усиление зоны влияния на постсоветском пространстве.

Для решения этих задач В. Путин будет использовать набор политических технологий, к которым он неоднократно прибегал на протяжении всего времени своего нахождения у власти. Можно сказать, что, **вопреки устойчивому представлению о непредсказуемости В. Путина, он регулярно воспроизводит одни и те же паттерны:**

- **«Заблаговременная победа».** Эта технология стала инструментом его прихода к власти в 1999 г., когда избрание В.Путина президентом стало практически безальтернативным после назначения его премьер-министром, выигрыша парламентских выборов и досрочной отставки Бориса Ельцина, поменявшей тайминг президентских выборов. Затем паттерн досрочной победы был воспроизведен в ходе электоральных циклов 2003-2004 гг. (арест Михаила Ходорковского, выбивший экономическую базу оппозиции и деморализовавший либеральную часть элит и электората, досрочная отставка кабинета Михаила Касьянова), 2007-2008 гг. (промежуточный кабинет Виктора Зубкова, поход на выборы в Госдуму во главе списка «Единой России» параллельно с назначением преемника, заблаговременное закрепление за собой поста премьер-министра и обеспечение себе контроля над конституционным большинством в парламенте), 2011-2012 гг. (сентябрьская рокировка). В связи с этим можно предположить, что судьба президентских выборов 2018 г. будет решена заблаговременно – в 2016-2017 гг.;
- **«Выравнивание элит».** Путин внимательно следит за тем, чтобы ни одна из групп не приобретала чрезмерного влияния. Можно вспомнить, как в 2006 г. произошел ряд отставок, призванных ослабить группу Игоря Сечина (уход с поста генерального прокурора Владимира Устинова, отставки ряда высших чинов в ФСБ и топ-менеджеров в ТЭК), однако, несмотря на это, И. Сечин сохранил позицию одного из самых доверенных лиц президента. Поэтому процесс ослабления группы Д. Медведева, начавшийся с отставок его креатур в силовых структурах и продолжившийся имиджевыми потерями премьер-министра в связи с отменой ряда его инициатив и атакой на позиции ориентированных на него бизнес-структур, будет остановлен в тот момент, когда В. Путин сочтет, что потенциал этой группы сведен к уровню, обеспечивающему межэлитный баланс. При возникновении внутриэлитных конфликтов действующий президент имеет обыкновение наносить симметричные удары по обоим полюсам конфликта (возможно, недавний

уход с поста заместителя министра энергетики Павла Федорова, ориентированного на И. Сечина, должен симметрично компенсировать ослабление группы Д. Медведева);

- **"Оттеснение попутчиков"**. Кадровая стратегия В. Путина - это постепенная и поэтапная замена попутчиков на людей, обязанных своим возвышением только ему. Команда президента исторически формировалась из нескольких источников - сослуживцы по мэрии Санкт-Петербурга, сослуживцы по Администрации президента, коллеги по работе в органах госбезопасности, примкнувшие уже в 1999-2000 гг. к команде преемника Б. Ельцина "московские питерцы". Придя к власти как кандидат от широкой элитной коалиции, включавшей в себя «семью» Б. Ельцина, часть олигархов, "системных либералов", руководство естественных монополий и часть региональных элит, В. Путин расширил эту коалицию за счет тех регионалов, которые в 1998-1999 гг. были в оппозиции к Б. Ельцину. Это позволило ему беспрепятственно поставить под свой контроль естественные монополии, а затем ограничить влияние олигархов на политику. Последовавший в 2003-2004 гг. уход представителей семейной группы с ключевых постов главы Администрации президента и премьер-министра положил начало существованию путинского Политбюро 2.0. В период 2004-2007 гг. происходит новый приток в силовые, властные структуры и на ключевые позиции в бизнесе фигур из путинского прошлого (соученики по ЛГУ, друзья по дзюдо, сослуживцы по КГБ, друзья по кооперативу "Озеро"), а также их детей на вторые позиции в госорганах и бизнесе. В то же время появляется новый кадровый источник - выходцы из регионов, обязанные своим возвышением лично В. Путину (в частности, Сергей Собянин, Юрий Трутнев). Расширение кадровой скамейки позволило В. Путину во время президентства Д. Медведева и его руками осуществить зачистку региональных тяжеловесов. В данный момент в группе риска находятся "системные либералы" и та часть семейной группы, которая играла в проект "второй срок Д. Медведева", а, когда этот проект не состоялся, выразила свое недовольство путем информационного спонсирования массовых протестов. Полезность этой группы как коммуникатора с западными элитами для В. Путина сомнительна, поскольку, во-первых, несмотря на усилия системных либералов, в последние годы отношения с Западом только ухудшались, а во-вторых, у него появились альтернативные коммуникаторы - А. Кудрин по макроэкономическим вопросам и И. Сечин по конкретным проектам в сфере энергетики. Также в группе риска губернаторы "медведевского призыва" (не потому, что они могут быть заподозрены в лояльности к Д. Медведеву, а потому, что их назначения являлись продуктом элитного расклада того времени);
- **«Бесконечное тестирование преемников»**. Пример гонки преемников 2006-2007 гг. и ее завершение в 2011 г. (когда стало ясно, что Д. Медведев так и не стал реальным преемником) показал, что В. Путину психологически трудно принять решение о реальной передаче власти. Конкуренция потенциальных преемников за благосклонность главного выборщика страны оказалась эффективной технологией управления элитой, однако отношение президента

к этому процессу вполне бернштейнианское: «Движение – всё, цель – ничто». Поэтому, на наш взгляд, новая гонка преемников сегодня уже фактически начата<sup>4</sup>, и в нее на протяжении нескольких лет будут вступать новые участники. В частности, за эту роль могут побороться губернаторы, успешно прошедшие через выборы, к примеру, тот, кто заменит Георгия Полтавченко на посту губернатора Санкт-Петербурга. Если будут запущены процессы объединения Санкт-Петербурга и Ленобласти, а также слияние нефтегазовых «матрешек» и юга Тюменской области в единый субъект, главы этих регионов в силу их экономического значения и постоянной коммуникации с ключевыми элитными игроками также автоматически попадают в шорт-лист. Соревнование преемников внутри элиты будет поощряться В. Путиным (пусть лучше конкурируют между собой, чем с президентом), но только до того момента, пока противостояние не начнет приобретать конфронтационный характер, угрожающий имиджу власти в целом;

- **«Силовой ответ на угрозу с Юга».** Приход к власти в 1999 г. на волне противостояния вооруженной агрессии ваххабитов, а затем поддержка военной операции США в Афганистане как совместный ответ на события 11 сентября 2001 г. создали у Путина устойчивый паттерн обоснования собственной легитимности через роль защитника России и – шире – Западной цивилизации от агрессии со стороны радикальных экстремистов. Ответом на террористическую атаку в 2004 г. стала отмена выборов губернаторов. Война с Грузией в 2008 г. серьезно усилила позиции тандема внутри страны, а затем и на внешней арене. Потенциальные риски конфликтов и террористических атак, связанные с Центральной Азией и Кавказом, воспринимаются В. Путиным и его командой как привычные вызовы, которые могут быть использованы для роста как внутренней, так и внешней легитимности.

**Внутри властной коалиции и внутри Политбюро 2.0 ситуативно формируются два полюса.** На одном из них группируются игроки, стремящиеся сохранить элементы тандемократии, причем не обязательно сохраняя функции дуумвира именно за Д. Медведевым. На втором полюсе сформировалась коалиция, выразителем интересов которой является И. Сечин, а главной целью — максимально долгое удержание В. Путиным единоличного политического доминирования, а следовательно, окончательный демонтаж последствий существования тандема.

Пока Д. Медведев остается вторым лицом в государстве и автоматическим преемником В. Путина в условиях нештатной ситуации, сохраняются и остатки тандемократии, а значит, его группа сможет не допускать чрезмерного усиления влияния кланов, ориентированных на И. Сечина. И точно также в обратном направлении.

Главной проблемой политического поведения Д. Медведева сегодня является то, что он пытается играть роль альтернативного политического полюса и фигуры со специфической политической идентификацией, отличной от В. Путина. При этом он не является "точкой сборки" для новых элитных групп (поскольку непонятно, под какую

---

<sup>4</sup> Между Дмитрием Медведевым и Дмитрием Рогозиным

задачу им в данный момент, за 5 лет до следующих президентских выборов, консолидироваться) и создает проблемы для своих ядерных союзников, у которых не остается иного выбора, кроме как идти в медведевским фарватере, а значит, подвергаться атакам со стороны элитных оппонентов. **Чем скорее Д. Медведев поймет, что оптимальной для него политической стратегией является роль «технического премьера», демонстрирующего максимальную лояльность по отношению к своему патрону и отсутствие амбиций, тем выше его шансы сохраниться на нынешнем посту до 2018 г.**

В то же время против Д. Медведева играет несколько факторов:

- Недовольство бюрократии (причем и той части, которая входила в партию «возвращения В. Путина», и той, которая играла во второй срок Д. Медведева и теперь фрустрирована неудавшейся ставкой);
- Снижение уровня поддержки населения;
- Размытое политическое позиционирование.

Если Д. Медведев все же начнет проигрывать, то уже **наметились две "точки перелома" утерянных им ресурсов внутри Политбюро 2.0.**

Это, во-первых, фигура мэра Москвы С. Собянина, на стороне которого ряд серьезных преимуществ:

- опыт успешного руководителя региона (Тюменская область), который был избран на конкурентных выборах в 2000 г. и уходил со своего поста с высоким уровнем поддержки населения и элит;
- складывавшиеся на протяжении двух десятилетий взаимоотношения с руководителями ведущих частных компаний в сфере ТЭК и опыт взаимодействия с основными олигархами путинской волны, которые приняли участие в разделе лужковского наследства в Москве;
- укорененные позиции в региональных элитах за счет работы в Совете Федерации и участия в конструировании блока "Вся Россия", который во время парламентских выборов в 1999 г. в нужный момент стал слабым звеном в коалиции Примакова-Лужкова, конкурировавшей с В. Путиным;
- особые отношения с элитами национальных субъектов Федерации, в частности Татарстана;
- наличие своего пула губернаторов на Урале (В. Якушев, В. Басаргин, Е. Куйвашев);
- крупнейший после федерального бюрократический аппарат и мощная финансовая база.

**Политическая стратегия команды С. Собянина**, если предположить, что его долговременной целью является приход на высший пост в государстве, должна включать в себя несколько элементов:

- укрепление и развитие "уральского плацдарма", как минимум недопущение конфликтных и скандальных ситуаций вокруг «собянинских» губернаторов;
- формирование собственного кадрового резерва в Москве и в регионах;
- легитимация себя как публичного политика в Москве через процедуру прямых выборов<sup>5</sup>. Приход на пост премьер-министра без прохождения этого этапа будет создавать возможности для негативной мифологизации итогов собянинского правления в Москве и спекуляций относительно уровня поддержки населением. При этом, несмотря на заявления С. Собянина о том, что он не планирует досрочных выборов, именно игра с таймингом может стать его конкурентным преимуществом, например, проведение досрочных выборов мэра одновременно с выборами в Мосгордуму в 2014 г. В среднесрочной перспективе переход в правительство и проведение выборов нового мэра Москвы под лозунгом преемственности может дать С. Собянину эффект «цементирования электората» в столице.

Группы влияния, не заинтересованные в росте влияния собянинской группы, вынуждены делать ставку на поддержку его «естественного конкурента» в Москве – лидера партии «Гражданская платформа» М. Прохорова. Поэтому не исключены экзотические ситуативные альянсы, например, С.Чемезов — М.Прохоров, которые могут проявляться не только на московской площадке, но и в других регионах, в частности, на Урале. В данный момент **наиболее очевидная функция фигуры М. Прохорова – это роль инструмента давления на С. Собянина.**

Однако потенциал М. Прохорова усиливается тем, что в случае своего прихода в исполнительную власть он может стать лидером команды «красноярцев» и, если брать шире, сибиряков<sup>6</sup>, разбавляющих влияние «питерских». С имиджевой точки зрения олигарх подходит на роль кратковременного антикризисного премьер-министра, реализующего комплекс непопулярных реформ (наподобие Сергея Кириенко образца 1998 г.) или первого вице-премьера-реформатора при консервативном премьер-министре, например, С. Чемезове (роль, подобная той, которую продолжает играть в Украине бронзовый призер президентских выборов 2010 г. Сергей Тигипко при Николае Азарове).

**Второй полюс элитного притяжения - это экс-министр финансов А. Кудрин**, который по-прежнему имеет козырь в виде фактора «раскладушки на кухне» (1996 год, приглашение В. Путина в Москву после поражения на выборах команды Анатолия Собчака) и фактически уже заместил Д. Медведева в роли путинского уполномоченного по коммуникациям с Западом. В отличие от С. Собянина, А. Кудрин не имеет устойчивых позиций в региональных элитах, но зато успел настроить против себя пул элитных групп своей позицией «скупого рыцаря». Стоит отметить и его очевидные имиджевые проблемы (образ либерала, далекого от народа, демонстративно озвучивающего непопулярные тезисы), делающие проблематичным его избрание на

<sup>5</sup> Даже у изначально непопулярных глав регионов, которые прошли осенью 2012 г. через процедуру выборов, замечен эффект роста рейтинга

<sup>6</sup> Одна из потенциальных кадровых площадок – Иркутская область, куда в 2012 г. был назначен «чемезовско-прохоровский» губернатор – Сергей Ерощенко.

президентских выборах. Однако **А. Кудрин является оптимальным кандидатом в премьер-министры в ситуации, когда надо будет реализовывать антикризисную политику в случае провала существующего правительства** и продемонстрировать имиджевую перезагрузку в отношениях с Западом.

**Аппаратный, внутриэлитный и имиджевый прорыв С. Шойгу осенью 2012 г. создал эффект завышенных ожиданий в элите и слухи о его возможном преименстве.** Однако, на наш взгляд, у министра обороны есть ряд серьезных ограничений:

- исторически связанный с семьей Б. Ельцина, он длительное время был чужеродным телом в путинской команде и, несмотря на дружеские отношения с президентом, не стал своим для его ближайшего окружения;
- индифферентный к религии, но по корням буддист, С. Шойгу как кандидат в президенты может вызвать серьезное противодействие со стороны православного и мусульманского лобби;
- имидж С. Шойгу как антикризисного управленца на самом деле уязвим, как это показал опыт пожаров лета 2010 г.. Ревизия его наследства в МЧС при наличии медийного ресурса может быть осуществлена достаточно быстро и усугублена путем использования ошибок на посту министра обороны.

Однако С. Шойгу может быть востребован В. Путиным в роли антикризисного менеджера силовых структур, увеличивающаяся самостоятельность которых в скором времени может стать угрожающей для первого лица. Однажды (в январе-мае 2000 г.) С. Шойгу формально исполнял эту роль, занимая пост вице-премьера, курирующего силовиков. Теперь он может побороться за то, чтобы уже реально взять на себя этот функционал, в том числе и оседлать антикоррупционную повестку.

**Естественным конкурентом С. Шойгу в нише имиджевого лидера оборонно-промышленного комплекса и «патриотичного силовика» является вице-премьер Д. Рогозин.** Экс-лидер блока «Родина» (9 % на выборах в Госдуму в 2003 г.) - один из немногих в нынешнем руководстве страны, кто имеет успешный опыт публичной политической деятельности. Также Д. Рогозин – единственный правительственный чиновник, кроме Д. Медведева, являющегося формальным лидером «Единой России», который имеет собственную политическую инфраструктуру (воссозданная партия «Родина» и движение в поддержку армии, флота и ОПК). Однако он проигрывает министру обороны и во внутриэлитной поддержке, и по такому важному показателю, как доверие В. Путина (после фронды 2004-2006 гг. он был прощен, но не полностью реабилитирован). Тем больше причин для оппонентов С. Шойгу накачивать публичный потенциал Д. Рогозина как его противовеса. Естественными идеологическими союзниками Д. Рогозина могут стать провластные политические силы патриотической ориентации, например, Казачья партия и «Движение в поддержку человека труда», а также политические проекты, выстраиваемые вокруг губернаторов южных регионов, в частности главы Краснодарского края Александра Ткачева.



Впрочем, на наш взгляд, поиск командой В. Путина новых кадровых резервуаров будет лежать в том числе и в неполитической плоскости. Помимо проекта Общероссийского Народного Фронта, который позволяет партии власти продемонстрировать максимальную идеологическую гибкость, сам **президент обозначил несколько экспериментальных площадок:**

- Русское Географическое Общество как сетевая структура, которая может эксплуатировать тему регионального патриотизма и включать в свою деятельность региональные элиты, с акцентом на Сибирь и Дальний Восток (потенциальная площадка для С. Шойгу);
- движение по возвращению в исторический оборот Первой Мировой Войны - синтез консервативных ценностей имперского и советского периодов, герои Первой Мировой как затем герои Гражданской войны с обеих стороны и т.д. (естественная площадка для главы администрации Президента Сергея Иванова);
- студенческие спортивные общества как инструмент подготовки и сплачивания будущей политической элиты по американскому образцу.

Если же говорить об электоральных процедурах, то для тестирования новых кадров могут использоваться возвращенные выборы в Госдуму по одномандатным округам и выборы губернаторов (причем в кадровый резерв могут попадать не только победители, но и фигуры, не выигравшие, но получившие достойный процент голосов).

**С технологической точки зрения инструментами перезагрузки элит в руках В. Путина могут быть:**

#### 1. **Перенастройка правительства** в нескольких вариантах

- **Кадровые перестановки при сохранении главой правительства Д. Медведева.** В частности, уже упоминавшийся в первой части доклада вариант с переходом бывших министров, а ныне помощников президента обратно в правительство, но уже в ранге вице-премьеров. Результатом комбинации станет назначение сильных вице-премьеров, отвечающих лично перед В. Путиным и имеющих полномочия по надзору за правительством. Пока, и это видно из слайда орбит российской власти, все вице-премьеры, за исключением Игоря Шувалова, слабые и находятся далеко за пределами орбиты В. Путина. Переход к этой модели, по всей видимости, будет свидетельствовать о полном отказе от тандемократии и восстановлению В. Путиным ситуации середины 2000-ых. Однако институт новых сильных вице-премьеров способен создать проблемы внутри Политбюро 2.0, так как часть неформальных функций его членов могут быть перехвачены новыми доверенными лицами В. Путина. Другим ограничением на имплементацию данной модели как раз и является недостаток доверенных лиц, которым можно раздать контроль над всеми сферами управления, не породив новых конфликтов внутри элитных групп
- **Кадровые перестановки при смене главы правительства:**

- премьер-технократ (А. Жуков, Д. Козак, А. Хлопонин);
- консервативный премьер-министр (С. Чемезов, С. Иванов);
- социальный премьер-министр (В. Матвиенко);
- премьер – либеральный реформатор (А. Кудрин, М. Прохоров);
- премьер-чистильщик (С. Шойгу), осуществляющий вытеснение с аппаратных плацдармов тех групп, перед которыми В. Путин имеет обязательства и которые не хочет сдвигать лично;
- премьер-министр – преемник (С. Собянин, С. Шойгу).

**2. Усиление еще одного, помимо Администрации президента, альтернативного правительству центра власти, – Совета безопасности.** Возможно только как ситуативный ход и прелюдия отставки правительства;

**3. Проведение досрочных выборов в Госдуму для перезагрузки политического спектра** (включая существующие парламентские партии, которые или вовсе не попадут в следующую Госдуму, или попадут туда со значительно худшим результатом) и обоснования отставки Д. Медведева с поста премьер-министра. В. Путин может себе позволить даже проиграть парламентские выборы для того, чтобы дать возможность выплеснуть негативные эмоции населения и взять реванш уже на президентских. Эффект «нового Путина» может придать ему выдвижение кандидатом в президенты в 2018 г. от коалиции новых политических сил (по примеру коалиционного выдвижения Д. Медведева в 2008 г.);

**4. Проведение прямых выборов в Совет Федерации** как инструмент рекрутинга в элиту новых фигур из регионов;

**5. Конституционная реформа**, в рамках которой могут быть пересмотрены административно-территориальное деление страны, функции правительства (вплоть до совмещения постов председателя правительства и президента), усилены полномочия парламента, введен пост вице-президента специально под Д. Медведева. Этот вариант хорошо тем, что теоретически позволяет вернуть Парламенту статус места согласования общественных и бизнес-интересов, который он уже давно потерял. Бенефициаром подобного решения мог бы оказаться резко повышающий свой статус в новой системе власти председатель Госдумы Сергей Нарышкин, который мог бы стать драйвером и администратором подобной реформы, а в качестве реалистичных сроков подобной кардинальной перенастройки можно указать как 2015-2016 гг.;

**6. Референдум по новой Конституции;**

**7. Создание политического объединения в рамках Евразийского Союза**, предполагающего выборы в парламентскую ассамблею и главы интеграционного объединения. В этом случае кадровым резервуаром для новых элит станут управленцы из Белоруссии и Казахстана. Наиболее трудоемкий сценарий, предполагающий серьезную идеологическую, технологическую и организационную подготовку:

- новые уступки элитам национальных республик внутри страны, в первую очередь, Татарстана;
- запуск внутри России мусульманского политического проекта, который облегчил бы интеграцию Казахстана;
- договоренности о том, что первыми президентами Евразийского Союза последовательно будут главы Белоруссии и Казахстана.

С точки зрения вероятности реализации этих ходов, **наиболее проблемным представляется Евразийский вариант, а наиболее простыми технологическими решениями – перезагрузка правительства и проведение досрочных выборов в Госдуму.**

*Евгений Минченко, президент коммуникационного холдинга «Minchenko consulting»,*

*при участии Кирилла Петрова, руководителя аналитического департамента «Minchenko consulting» .*

**Благодарности за консультации в процессе подготовки доклада:**

Михаилу Виноградову, президенту фонда «Петербургская политика»;

Константину Калачеву, руководителю Политической экспертной группы;

Александру Кыневу, политическому аналитику;

Дмитрию Орлову, генеральному директору Агентства Политических и Экономических Коммуникаций.