

Доклад

«Политбюро 2.0» накануне перезагрузки элитных групп

Январь 2013 г.

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

Часть 1. Динамика элитных групп внутри Политбюро 2.0

В предыдущем докладе нами 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 Владимира Путина Большого правительства (включающего в себя собственно правительство и Администрацию Президента), 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:**

¹ http://minchenko.ru/analitika/analitika_27.html

- **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 показаний и заданных параметров повышения пенсий;
- **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:

1. Удержать в управляемых рамках политический протест;
2. Обеспечить приемлемые показатели «партии власти» на региональных выборах октября 2012 г.;
3. Снизить потенциал внешнего влияния на российскую элиту (видимо, в этой же логике было и выдвижение антитабачного закона, поскольку 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 внутриполитических 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 Сергея 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 мэр 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 Чемезов, первый заместитель главы Администрации Президента Вячеслав Володин, глава ВТБ Андрей Костин, полномочный представитель президента в Центральном федеральном округе Александр Беглов).

Формирование внутриэлитной коалиции (Сергей Чемезов, 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: Сбербанк, ВЭБа, ВТБ и Россельхозбанка. Стоит отметить, что предправления ВЭБ Владимир Дмитриев не включен в список кандидатов, так как деятельность данного банка курируется лично Владимиром Путиным через первого вице-премьера Игоря 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 свое 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. таблицу 4), важно отметить следующее:

- Председатель правительства и номинальный лидер «Единой России» Дмитрий Медведев, сохраняя первое место по объему ресурсов, после ухода Анатолия Сердюкова утратил часть влияния на силовиков, а в результате расплывчатого имиджевого позиционирования ухудшил свои рейтинговые показатели;
- На подъеме находится тандем главы Администрации Президента Сергея Иванова и главы «Ростехнологий» Сергея Чемезова, усиливший свое влияние на административный аппарат и силовые структуры;
- Занимающийся политическим менеджментом Кремля Вячеслав Володин в результате успеха на октябрьских выборах и постепенного затухания протестной активности также укрепил свои позиции;
- Новичок в Политбюро 2.0 Сергей Шойгу демонстрирует впечатляющий рост рейтинга и у населения, и у элитных групп, особенно региональных. Однако при сложившемся имидже у роста его рейтинга есть потолок (*подробнее см. во 2 части доклада*). По мнению некоторых военных экспертов, он уже допустил ряд ошибок на посту главы Минобороны («наступает на все те же грабли, что и Сердюков»). Кроме того, административное влияние 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 Геннадия Тимченко;
- Тандем бизнесменов Геннадия Тимченко и Юрия Ковальчука сохраняет устойчивые позиции в окружении Владимира Путина. Тем не менее, ситуативное примирение Тимченко и Игоря Сечина вряд ли продлится долго, учитывая системный характер возглавляемых ими компаний;
- Мэр Москвы Сергей 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» Игоря 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-премьеров².

Евгений Минченко, президент коммуникационного холдинга «Minchenko consulting»,

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

² Подробнее во 2 части доклада.