

СТРУКТУРА ПУТИНСКОЙ ЭЛИТЫ В 2020 ГОДУ



FREE RUSSIA FOUNDATION
2020

Структура путинской элиты в 2020 году

Александр Морозов



FREE RUSSIA FOUNDATION

2020

В январе 2020 года Владимир Путин подвел итог политическому развитию РФ не только за 2019 год, но и в целом за 15 лет. Он предложил серию поправок к Конституции и произвел смену кабинета министров. В чем смысл сделанного В.Путиным?

Имеются многочисленные толкования и предположения о мотивах. Однако надо исходить из того, что В.Путин в 2003-2019 создал систему управления Россией, которую и он, и широкие круги гражданской и силовой бюрократии считают полностью адекватной постсоветскому развитию РФ. Путин выдвинул 11 поправок, которые дополнительно четко фиксируют отдельные узлы этой системы управления, которая и обеспечивает так называемую «стабильность». Эта система власти — антиреспубликанская, высоко централизованная. С большим кругом полномочий президента. Представительные органы власти в этой системе носят характер «консультационных органов» при исполнительной власти. Партийно-политическое представительство предполагает высокие цензы для того, чтобы отрезать от продвижения в парламент оппозицию, а партии, представленные в парламенте образуют некое подобие «коалиции». Губернаторы в этой системе являются наместниками из центра. Система в целом соблюдает свои международные обязательства, но в некоторых случаях отказывается исполнять решения международных органов, когда это сильно расходится с политическими целями Кремля.

Поправки Путина не содержат ничего радикально нового. Они вносятся для того, чтобы институционально закрепить сложившуюся систему, твердо обозначив полномочия верхней и нижней палаты, Госсовета, кабинета министров, губернаторов, прокуратуры и высших судов РФ.

Путин хочет оставить после своего ухода в 2024 году систему, которая — с его точки зрения — эффективна, уникально соответствует специфике России и должна воспроизводиться в дальнейшем.

Отставка кабинета также призвана показать, каким образом в этой системе должна проходить «ротация элит». Здесь Путин закрепляет свой стиль кадровых решений и всего элитного баланса.

Хотя происходит активное обновление управляющих кадров в России и активно рекрутируются на руководящие должности лица, чья карьера началась уже при Путине, хорошо видно, что круг основных стейкхолдеров остается неизменным.

«Варяги». Главной тенденцией является частое перемещение кадров по горизонтали. Причем иногда очень интенсивное. В сентябре 2018 года ставленник Кремля проиграл выборы в первом туре в Хакасии, небольшой территории в Сибири. На второй тур Кремль выдвинул другую кандидатуру - чиновника Михаила Развозжаева (1980 г.р.), до этого он был заместителем министра по делам Кавказа. Развозжаев проиграл выборы. Однако это никак не сказалось на его карьере. Он был назначен руководителем исполкома крупной кремлевской организации — ОНФ, а уже в июле 2019 года Кремль отправил его губернатором Севастополя, вместо экстремально ушедшего в отставку предыдущего губернатора, обвиненного в коррупции.

Примерно такое же передвижение по горизонтали случилось в этом году с Любовью Совершаевой. Эта известная петербургская чиновница в конце 90-х годов была вице-губернатором, затем работала заместителем полпреда президента в СЗФО, а после отставки мэра Петербурга Полтавченко была переведена в аппарат мэра для того, чтобы руководить избранием кремлевского ставленника Беглова. После победы Беглова на выборах Совершаева получила пост вице-губернатора, однако всего через месяц покинула этот пост и была переведена вновь на пост заместителя полпреда СЗФО.

Эти и другие многочисленные примеры кадровых передвижений 2018-2019 гг., показывают, что Кремль на этом этапе чрезвычайно быстро перемещает кадры.

Этот фактор кадровой политики широко обсуждается. Закрепился мем - «варяги». Этим словом обозначают руководителей, никак ранее не связанных с той территорией или ведомством, в которые они назначаются.

Технократы. Укрепился мем «технократы». В отличие от предыдущего поколения руководителей, которые имели длинную политическую биографию, новое поколение крупных чиновников действует строго в коридоре технических нормативов, выполняя так называемые «майские указы Путина», которые являются главным инструментом кремлевского руководства территориями и ведомствами.



Sergey Kiriienko. Photo by UNIAN

Сергей Кириенко последовательно строит систему формальной оценки работы руководителей (KPI), по модели корпоративного управления.

Новое чиновничество не может демонстрировать каких-либо политических амбиций. Уровень их самостоятельности значительно ниже, чем у предыдущего поколения руководителей их ранга.

Роль госкорпораций и ФСБ продолжает расти.

Третий фундаментальный фактор заключен в том, что в течение длительного времени реальные рычаги управления большими финансовыми потоками стягивались к руководителям госкорпораций и к руководству ФСБ. В результате в 2018-2019 гг. произошло окончательное расслоение стейкхолдеров политического режима.

На самом верху находятся главы госкорпораций и руководители управлений ФСБ. А различные крупные политические менеджеры, руководители крупных компаний, губернаторы сместились на этаж ниже по влиянию на текущие процессы. В значительной мере это связано с последствиями аннексии Крыма и политики санкций. Большую роль стали играть внутренние инвестиции, Кремль должен развивать в условиях санкций инфраструктурные проекты, а это продолжает усиливать госкорпорации. В условиях изоляции и конфликта с Западом растет и роль ФСБ.

Это подтвердилось и при обсуждении очередного доклада Е. Минченко («Политбюро 2.0»). Аналитики «Минченко Консалтинг» отмечают, что ротация, которая произошла в ближайшем окружении Путина, связана с усилением роли силовых структур на фоне «ухудшения отношений с Западом».

Обсуждаемые события 2019 года

Попытка преодолеть рецессию, стимулировать экономический рост и публичное обсуждение этой проблемы

Заметным событием стала публичная критика **Кудриным** выполнения новой программы нацпроектов, вызвавшая отпор со стороны Медведева.

Имеется явный аппаратный конфликт между АП и аппаратом Правительства: нацпроекты в АП курирует **Харичев**, который готовит заседания Госсовета по конкретным нацпроектам, а в Правительстве конкретные нацпроекты записаны за первыми заместителя министров. **Координация между двумя аппаратами в 2019 году шла с большим трудом.**

Антикоррупционные аресты высокопоставленных чиновников

Самые резонансные аресты — бывшего министра **Михаила Абызова**, бизнесменов братьев **Магомедовых** и сенатора **Арашукова**. На этаж ниже в течение года происходили многочисленные аресты региональных руководителей — вице-губернаторов, мэров, начальников департаментов в региональных администрациях. Областные управления Следственного комитета отчитывают в октябре 2019 о том, что количество антикоррупционных дел выросло на 20% по сравнению с прошлым годом.

Подготовка и проведение единого дня голосования и изменения в губернаторском корпусе

В сентябре 2019 года губернаторы избирались на прямых выборах в 16 регионах, в 3 регионах избирались региональными парламентами. Избирались новые составы региональных парламентов в 21 регионе. В ряде крупных городов избирались мэры.

Кампания стала второй для нового состава политических менеджеров Администрации Президента и показала, что контроль за выборами в значительной мере перешел от Управления внутренней политики (Ярин) к Управлению по обеспечению деятельности Госсовета (Харичев).

Наиболее проблемные кампании курировал **Борис Раппопорт**, привлекая пиар-кампании и формируя группы политтехнологов. Кремль столкнулся с большими проблемами на выборах в Петербурге, Улан-Удэ. А выборы в Московскую городскую думу превратились в политический кризис с долгосрочными последствиями. Оценка действий силовых структур во время протестных митингов в Москве вызвала даже публичный раскол мнений среди статусных лояльных политических тяжеловесов. **Сергей Собянин** публично поддержал действия спецподразделений. **Сергей Чemezov** оценил эти действия как чрезмерные.

Итоги московских выборов очень важны для ближайших выборов в Государственную думу. Несмотря на то, что Навальный был интернирован на 30 суток, его штаб показал, что может провести мобилизацию избирателей в пользу стратегии, которую предлагает Навальный. И это стратегия может нанести некоторый урон планируемому результату правящей партии.

Создание Сергеем Кириенко новой системы подготовки новой бюрократии

2019 год — это первый год, когда предложенная Кириенко модель вышла на свою проектную мощность. Пополнение государственных кадров ранее происходило «органически». Молодые карьеристы из регионов должны были самостоятельно поступить в РАНХиГС, это служило обозначением намерения работать в госслужбе. Каждый должен был самостоятельно найти себе «патрона», который будет его продвигать. Как кадровые лифты работали некоторые крупные кремлевские общественные организации («Молодая гвардия», ОНФ), а также четыре системные партии. Вячеслав Володин в период, когда он курировал развитие «Единой России» ввел систему праймериз для желающих выдвигаться от этой партии и тем самым создал некоторую систему, позволяющую молодым карьеристам заявить о своем намерении двигаться на госслужбу.

Во время этой каденции Путина Кириенко сделал акцент на передвижение молодых менеджеров из госкорпораций (Росатом, РЖД, Ростех и др.) в органы власти. При этом он создал новую систему проверки кадров. Она представляет собой конкурс, на который в 2019 году было подано более 230 тысяч заявок. Руководит этой системой Алексей Комиссаров, проректор РАНХиГС и одновременно руководитель кадровой системы «Россия — страна возможностей»..

Очевидно, что Кириенко создает для Кремля аналог корпоративной кадровой службы, которая позволила бы воспроизводить бюрократию автономно, т. е. понизить зависимость кадров от «патронажа» со стороны региональных кланов и от «башен Кремля».



Дмитри Козак в Крыму. Фото УНИАН

Изменение атмосферы политики в отношении Украины (активизация донбасского урегулирования)

Игра Путина с Макроном и «мандат на политику мира», который получил Зеленский, оказали некоторое влияние на элитный расклад. Многие отмечали, что позиции **Владислава Суркова** слабеют, в 2019 году все более серьезную роль на украинском направлении играет **Дмитрий Козак**. 9 октября 2019 **Сергей Глазьев** потерял пост советника Президента и целиком переведен на евразийское сотрудничество, таким образом, он окончательно отодвинут от влияния на украинское урегулирование. В январе 2020 в отставку ушел и Владислав Сурков.

Африканский проект Кремля

Африканский проект начинался как личный проект Евгения Пригожина, однако в 2019 году вокруг продвижения Кремля в Африку уже образовался большой альянс, который привел к проведению саммита в Сочи с участием представителей 45 африканских государств. В подготовке этого форума участвовали и структуры Вячеслава Володина, и структуры Слуцкого, и структуры Константина Малофеева, и структуры Евгения Пригожина. В этом

продвижении в Африку заинтересованы Лукойл, Росатом, РЖД, а в перспективе и все крупные госкорпорации.

Институциональные решения 2019 года

Создание двух крупных госкорпораций — Росэкспортцентр и Военно-строительная компания, предложение по созданию госкорпорации, работающей на арктическом шельфе.

Создание военно-строительной компании и госкорпорации по арктическому шельфу ведет к усилению позиций С.Шойгу.

Интенсивное развитие Северного морского пути ведет к усилению Г.Тимченко, Северный поток-2 сохраняет позиции А.Миллера, а развитие терминалов и средств доставки СПГ усиливает Михельсона.

Масштабная программа новой системы утилизации отходов, предполагающая строительство «Ростехом» мусоросжигательных заводов в большинстве регионов РФ, хотя и вызвала общественные протесты, но не наносит существенного урона позициям С. Иванова, С.Чемезова, которые курируют эту тему.

Единственный губернатор, который не смог блокировать развитие «мусорных протестов», **Игорь Орлов** (Архангельская область), как прогнозируют многие эксперты, будет заменен в 2020 году.

Стейкхолдеры. Ближайшее окружение Путина

В первую очередь, надо подчеркнуть, что схема «Политбюро», которую предлагает политолог Евг. Минченко, хотя в целом и дает представление о круге стейкхолдеров, однако надо учитывать ее условность. В реальности существенно различать тех, кто имеет возможность коммуникации с Путиным практически в ежедневном режиме, и тех, кто занимает ключевые посты, но общается с Путиным в другом режиме.

Первый круг — это Вайно (АП), Бортников (ФСБ), Песков (медиа), Патрушев (Совбез), Мишустин (правительство), Лавров (МИД), Ушаков (международные дела), Кириенко (внутренняя политика), Кочнев (ФСО).



Андрей Костин и Алексей Кудрин. Фото УНИАН

Второй круг составляют «тяжеловесы» из многолетнего окружения Путина — Сечин, Чемезов, Ковальчуки, Ротенберги, Костин, Кудрин, Греф, Набиуллина, Шувалов, Шойгу и др.

Каждый из них руководит крупным ресурсным узлом и, как справедливо заметил Чемезов, ни в какое «политбюро» не входит, так как нет никаких заседаний «политбюро» или других форм систематического коллективного общения.

При этом каждый из этих людей обладает собственной большой клиентелой, стремится ее расширять, продвигать свои кадры на различные руководящие должности.

При этом надо учитывать, что в первой группе — группе оперативного общения — Вайно взаимодействует с Чемезовым и является частью его клиентелы, а Патрушев и Кириенко — старые «тяжеловесы», которые ведут собственную кадровую политику, поддерживая и расширяя свои клиентелы.

Часто выделяют две крупные элитные группы, разделяя стейкхолдеров на **«глобалистов»** и **«изоляционистов»**. Это достаточно условное деление с точки зрения реальной политики. Шувалов, Греф, Кудрин, Набиуллина, Усманов, Мамут, Волошин, Михельсон, Медведев — составляют «либеральное крыло» путинистов.

Вторую группу условно можно ассоциировать с попечительским советом «Военно-исторического общества». Но нельзя квалифицировать эту группу просто как консервативную, поскольку ее члены стремятся к внедрению модернизационных практик в своих отраслях. Однако по политическим взглядам это изоляционисты. К ней относятся:

Чемезов, Нарышкин, Патрушев, Бортников, Мединский, Володин, Ротенберги, Ковальчуки. Громов, Вайно.

Тактически аппаратные альянсы или — наоборот — кратковременные конфликты не связаны с этими идеологическими различиями.

Эти конфликты быстро улаживаются, но вспыхивают вновь.

Причина заключена в том, что кредитование госкорпораций, инвестиции банков в отдельные предприятия систематически приводят к невозврату кредитов, возбуждению уголовных дел. Пиар-службы корпораций по-прежнему используют несколько ресурсов для публикаций, компрометирующих противника. Это The Moscow Post, Infox, «Век», иногда «Собеседник», а также телеграм-каналы.

Главный фактор возможных изменений заключен в борьбе вокруг поста премьера. Для всей путинской элиты смена премьер-министра — это ясный сигнал того, кто будет преемником в 2024 году. В среде бюрократии хорошо известно, что Владимир Путин обсуждал с Кудриным возможность его назначения, поскольку до выборов 2018 года Кудрин разрабатывал для Путина экономическую программу следующего срока. Кудрин отказался от премьерства, не получив от Путина тех полномочий, которые позволили бы реализовать программу. С другой стороны, публично обсуждается кандидатура Чемезова. Действительно, он обладает всеми качествами и возможностями для того, чтобы занять пост главы правительства. Считается, что Путин делал ему такое предложение, но Чемезов отказался.

В январе 2020 году правительство ушло в отставку. Ожидалось, что новый премьер будет предьявлен элите и в качестве возможного преемника. Однако Путин не стал назначать во главе правительства тяжеловеса. Вероятно, нынешний состав кабинета будет работать до выборов в Государственную думу 2021 года, то есть полтора года, а затем — согласно той конструкции, которую предложил В.Путин в поправках к Конституции — уйдет в отставку и будет заново формироваться при более значительном участии Госдумы.

Крупнейшие конфликты 2019 года

Росгеология. Арест заместителя главы Госгеологии Горринга интерпретировали, как борьбу между Сечиным и Патрушевым. Арест Горринга производило управление «К» ФСБ, то есть группа Сечин-Ткачев, а Горринг входил в клиентелу Патрушева. Глава Госгеологии Роман Панов, как сообщали встречался с Патрушевым и Ивановым, пытаясь освободить Горринга, но это не удалось. «Росгеология» находится в зоне интересов нескольких крупнейших групп — и «Ростеха» (Чемезов), и Сечина (Роснефть). Неизвестно, кто именно бенефициар этого ареста, но по общему мнению, это удар по Патрушеву. А его позиции непрерывно укрепляются вместе с ростом роли аппарата Совбеза.

Возможно, Патрушев находится в конфликте с Сечиным, Ковальчуками, Кириенко, Медведевым. В IT-индустрии многие говорят о том, что Патрушев хочет расширить свое влияние на эту отрасль.

ФСБ. В свою очередь арест полковника ФСБ из управления «К» Кирилла Чекалина — самое громкое скандальное дело 2019 года в спецслужбах — был воспринят как атака на Сечина и его клиентелу.

Яндекс. Конфликт вокруг контроля для национальной поисковой системой Яндекс, который привел к публикации переписки Волошина и Кириенко, которые пытались остановить расширение контроля ФСБ над Яндексом, завершился поражением Волошина.

Перспективы

Внутриэлитные конфликты в путинском окружении не приводят к существенным поражениям ключевых клиентов. Партнерские отношения между основными стейкхолдерами сохраняются. «Ветераны» путинского окружения, если они сами не идут на конфликт с Путиным (как это произошло с Якуниным) остаются на ресурсных позициях, даже если они совершили действия, наносящие урон.

Мутко, не понес ответственности за допинговый скандал и был перемещен вице-премьером, курирующим стройиндустрию. Вероятно, он займет хорошую позицию и после того, как ушел в отставку вместе с правительством Медведева. Владимир Мединский, покинув пост министра культуры перешел на влиятельный пост помощника Президента.

Несмотря на то, что в лояльных Кремлю кругах постоянно обсуждается необходимость реформы суда, опасность дальнейшего «огосударствления» экономики и «приватизация» силовых структур этими стейкхолдерами, очевидно, что ждать каких-то реформ, тем более в условиях санкций и продолжающегося конфликта с Западом, невозможно.

В условиях автаркии путинская элита ориентирована на инвестиции в добычу ископаемых, нефтепереработку, химическое производство, СПГ, электроэнергетику и инфраструктурные транспортные проекты (мосты, строительство автомобильных и железных дорог).

В политическом менеджменте — АП, аппараты правительства, ведомств, депутатский корпус — происходит смена поколений. Из госкорпораций в госаппарат рекрутируются молодые «технократы», чьи карьеры начались в 2003-2005 гг.

Глобальная ситуация складывается в пользу Владимира Путина и его руководящей группы. США и Евросоюз не могут оказать сильного давления на Кремль. В этих условиях стейкхолдеры путинизма продолжают активно действовать по всем направлениям — в Азии (Китай, Катар), в Африке, при этом, несмотря на некоторые ограничительные меры, реальное присутствие российской олигархической инфраструктуры в Европе не сокращается.

Старшие по возрасту влиятельные партнеры Путина — такие, как, например, Виктор Зубков (1941 г.р.) или такие его ровесники как Владимир Чуров (1953 г.р.), уйдя с политически значимых постов, продолжают оставаться востребованными. Зубков возглавляет оргкомитет Петербургского экономического форума, а Чуров — посол по особым поручениям и научный руководитель Военно-исторического общества. У основной возрастной группы ровесников Путина (Патрушев, Чемезов и др.), а тем более у Сечина (1961 г.р.) и Медведева (1965 г.р.) имеется еще 10-15 лет активного возраста до перехода на почетные «пенсионные» должности.

Рекомендации

Кремль проводит омоложение руководящих кадров, закрепляет изменениями в Конституции тот баланс институций власти, который сложился за последние 15 лет и, располагая большими резервами, рассчитывает, что сложившаяся система успешно обеспечивает стабильность и позволяет Владимиру Путину активно действовать в разных направлениях международной политики.

Нет оснований ожидать в горизонте ближайшего десятилетия сильного реформистского движения в путинской системе. Такие известные российские эксперты, как В.Иноземцев и Г. Павловский считают, что не следует ожидать процесса аналогичного «перестройке».

В каком направлении следует строить взаимоотношения с российскими элитами в 2020-2030 гг.?

1

Мост коммуникации с молодыми бюрократами

Верхний слой старой элиты, те, кто работает с Путиным с 90-х гг. и прошли с ним весь 20-летний период его правления, находятся под санкциями. Однако интерес представляет молодое поколение бюрократии, чиновники, чьи карьеры начались в 2005-2020 гг. Многие из них руководят цифровизацией, проектами развития городов, культурными киноиндустриями (кино, благотворительность), крупными образовательными программами. Этим людям надо предложить новые каналы коммуникации в США и Европе. В США и Европе имеются крупные

фонды, связанные не с партийными структурами, а с крупными корпорациями. Они и должны выступать инициаторами создания новых «мостов» общения между молодыми русскими чиновниками и их зарубежными ровесниками. Такие коммуникации поддержат стремление к «вестернизации» среди молодой бюрократии, несмотря на общее ухудшение политической атмосферы в России.

2

Белая книга ответственных за идеологический диктат

Уже сейчас имеется конфликт между частью молодых российских руководителей-технократов и сильно выросшим аппаратом производства идеологии и пропаганды в России. Отношение к «пропагандистам» ухудшается. Градус милитаризма, антизападничества слишком высок даже для патриотически настроенной части руководителей. У тех, кто занимается отраслевой модернизацией скептическое отношение к «идеологам». В список персональных санкций США входят некоторые деятели идеологии и пропаганды. Но было бы целесообразно более отчетливо обозначить весь круг политически ответственных за создание милитаристской, изоляционистской политики в России. Следует подготовить «белую книгу», *handbook*, в которой будет кратко, но конкретно описана деятельность топ-50 ответственных лиц по каждому из основных направлений пропаганды. Таких направлений мы можем выделить пять:

- милитаризация
- организация и проведение информационных атак против соседних стран
- дискредитация оппозиции, гражданских организаций и информационная поддержка репрессий

- идеологизация образовательной деятельности
- подавление академических свобод

По каждому из этих направлений должны быть названы 50 самых активных и ответственных руководящих деятелей, которые обеспечивают идеологическое производство.

3

Тупик регионального развития

Кремль активно назначает в регионы молодых губернаторов. Их аппараты также состоят из молодых профессионалов. Им приходится работать в условиях крайне централизованной государственной системы. Они сталкиваются с тяжелыми дисбалансами при попытках вывести свои регионы из рецессии. На наш взгляд, сегодня важно проявить внимание к тем регионам, которыми руководят молодые губернаторы. Исерией аналитических докладов показать, что «технократические» современные методы управления вступают в противоречие с централистской политикой Кремля. Региональное развитие невозможно в условиях той системы администрирования, которое осуществляет Путин. Это можно показать на примере Калининградской, Тульской, Пермской и других областей.

4

«Единая Россия» как платформа авторитаризма

Как справедливо отмечают многие эксперты по демократическому транзиту, Владимиру Путину для того, чтобы уверенно передать власть следующему поколению руководителей, недостаточно того институционального баланса, которые создаются поправками к Конституции. Переход невозможен без массовой партии. Это означает, что Кремль будет в ближайшие 10 лет уделять большое внимание «Единой России». Без «Единой России», которая эффективно будет пронизывать все институции государственной власти, невозможно будет на длительный срок сохранить «путинизм». Это означает, что центральным вопросом борьбы за движение к rule of law, democracy and human rights становится вопрос о силе или слабости «Единой России». Конфликт между технократами и партийными функционерами «Единой России» будет усиливаться и ему надо уделять больше внимания, чем сегодня. Недоброкачество и архаичность «Единой России» должна быть обнажена в период 2020-2024.

Об авторе



Александр Морозов — научный сотрудник Центра Бориса Немцова и Карлова университета в Праге. Известный российский политолог, журналист и блоггер. В 2008-2017 гг., Морозов был обозревателем журналов Форбс, Сноб, Кольта и Репаблик. В 2011-2014 гг., он был шеф-редактором Русского журнала. Морозов — основатель Московского Клуба блоггеров, которым он руководил в 2008-2011 гг. В 2014-2015 гг., он был приглашенным лектором Бохумского университета в Германии. В 2015-2016 гг., был сотрудником Deutsche Welle.



Подробная информация
о **Free Russia Foundation**
доступна на сайтах:

4FREERUSSIA.ORG
FREERUSSIAHOUSE.ORG