

ФОРМАТЫ РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ

О.В. Крыштановская

Исследование выполнено при поддержке РГНФ, исследовательский грант № 09-03-00758а.

Ключевые слова: Путин, Медведев, команда, легитимность, силовики, Единая Россия.

Наблюдая за российской политикой, многие сегодня задаются вопросом: кто на самом деле правит страной — Медведев или Путин, кто из них главнее? Эта тема поднималась и на страницах журнала “Полис” [Пастухов 2009]. Многочисленные социологические исследования показывают, что жители страны по-прежнему считают Владимира Путина человеком № 1 в стране. Политическая элита относится к ситуации более дипломатично: кабинеты чиновников украшены, как правило, портретами обоих руководителей — тандем! Так изменилась ли на самом деле структура нашей власти? Неужели наступила эра разделения властей, и теперь в России два центра принятия решений?

Ответить на этот вопрос не так-то просто, так как российская политическая практика существенно отличается от конституционного канона. Баланс сил в государстве определяется не только официальной позицией игрока, но и его личным политическим капиталом, неформальными связями, включенностью в правящие обоймы, закулисным распределением полномочий. Предпримем попытку сделать калькуляцию ресурсов власти, которыми располагают Владимир Путин и Дмитрий Медведев.

Д.Медведев является всенародно избранным президентом страны, что подразумевает его огромные властные полномочия. Так, он является гарантом Конституции, верховным главнокомандующим, главным дипломатом страны, он определяет основные направления внешней и внутренней политики, назначает главу правительства, его заместителей и министров, военачальников, судей, полпредов, генерального прокурора, главу Центробанка, сотрудников своей администрации и пр., и пр. Он может отправить всех высших чиновников в отставку, может назначать выборы и распускать парламент, награждать и наказывать, выступать с законодательной инициативой и приостанавливать действие законов.

Все это записано на бумаге. Но так ли в жизни? Может ли президент Медведев вдруг взять и уволить премьера Путина вместе с его правительством? Действительно ли может заменить действующих силовиков? Кардинально изменить политический курс? Теоретически говоря, может. А практически — нет. Потому что для осуществления власти необходимо обладать не только формальным правом, но и возможностью, инструментами, рычагами, ресурсами, группами сторонников.

СУЩЕСТВУЕТ ЛИ КОМАНДА МЕДВЕДЕВА?

В свое время Михаил Горбачев потерпел фиаско, будучи предан своим аппаратом, который не простил ему пренебрежения, предательства коллективных

интересов. Борис Ельцин, круто обходившийся с кадрами, тоже страдал из-за того, что его устные приказы не исполнялись. Известно, что в 1993 г. только небольшая часть военных беспрекословно пошла на штурм Белого дома, проявив личную преданность президенту. Другие силовики требовали *письменного указа*, законного хода принятия решений даже в экстремальной ситуации, не соглашаясь пойти на обстрел Белого дома лишь по телефонной просьбе президента.

Каждый политик, прежде чем решиться на крутые изменения, должен заручиться поддержкой правящего класса. Ведь мало издать постановление, надо, чтобы его кто-то выполнил. Поэтому первое, что делает тот, кто достиг вершины власти, — формирует собственную команду. Обычно на подтягивание своих людей к трону у лидера уходит около двух лет (именно за такой срок формировались команды Брежнева, Горбачева, Ельцина). Поэтому в нашем политическом пространстве всегда складывались “обоймы” — команды верных сторонников, мигрировавших вслед за своим боссом. Если у лидера не было “обоймы”, то на его укоренение во власти могло уйти больше времени, что было опасно.

У Путина на формирование команды ушло чуть больше двух лет. Он сумел окружить себя верными сторонниками только к началу 2003 г. А что же Медведев? По прошествии полутора лет президентства он имеет лишь менее 10% своих назначенцев от общего числа “ключевиков”.

Диаграмма 1

Доля политиков, пришедших на ключевые государственные должности в разные периоды (на 15.10.2009)



Позиционируя себя как преемник Путина, Медведев с самого начала был скован в кадровой политике. Ведь для назначения *своих* людей требовалось потеснить с занимаемых постов людей своего политического отца. Если бы Путин к тому времени был пенсионером, выращивающим капусту, это могло бы пройти безболезненно. Но в ситуации тандема такие действия Медведева были бы неизбежно расценены как демарш и начало атаки на позиции предшественника. Медведев это делать не захотел (или не мог).

Кадровые изменения, происходящие с мая 2008 г., можно разделить на три типа по тому, кто назначается на новый пост: а) друг и соратник президента

Медведева, б) друг и соратник премьера Путина, в) нейтральное лицо, профессионал. С мая 2008 г. большая часть назначений соответствовала пунктам б) и в). Собственно “Медведевский клан” почти не усилился. До сих пор его “лоялистов” можно пересчитать на пальцах одной руки: сокурсник Александр Коновалов занял важный пост министра юстиции (в нулевые годы он занимал пост полпреда президента Путина в Приволжском федеральном округе), сокурсник Константин Чуйченко — помощник президента (до того работал в Газпроме), сокурсник Николай Винниченко был назначен полпредом в Уральском ФО (до того был Главным судебным приставом РФ). Еще один из ключевиков — Антон Иванов — занял пост главы Высшего арбитражного суда еще при Путине. Маловато для “команды”! До сих пор большая часть друзей и соратников Медведева занимает второстепенные должности в государственной иерархии.

Вот и получается, что у нас “президент без команды”, президент, который сам остается частью “команды Путина”.

Рисунок 1

Места концентрации людей Медведева

Чиновники	<ul style="list-style-type: none"> • Администрация президента РФ • Руководители федеральных ведомств и их замы
Юристы	<ul style="list-style-type: none"> • Конституционный суд РФ • Высший арбитражный суд РФ • Другие суды
Бизнесмены	<ul style="list-style-type: none"> • Газпром, Газпромбанк, Газпром-Медиа, РосУкрЭнерго • Бизнес структуры Санкт-Петербурга

29

КОНЕЦ “ГРУППЫ СУББОТЫ”

Президент Медведев официально является Верховным главнокомандующим вооруженных сил РФ и возглавляет Совет безопасности. Но действительно ли он руководит силовиками, которых привел во власть его предшественник, силовиками Путина?

У нас существуют два основных органа, осуществлявших координацию деятельности силовиков: Совбез и силовая часть правительства, прямо подчиняющаяся президенту. Президент Путин выработал особый стиль работы, собирая по субботам в своем Кремлевском кабинете “совещания с некоторыми главами силовых ведомств”. Состав участников “группы субботы” никогда точно не совпадал ни с “президентским правительством”, ни с Советом безопасности. Туда входил только узкий круг высших чиновников, вырабатывающих стратегические решения: премьер-министр, глава Кремлевской администрации, министр обороны, министр внутренних дел, главы разведки и контрразведки. Это было “стратегическое политбюро” Путина.

При Медведеве формат работы с силовиками изменился. Во-первых, эти совещания приняли вполне официальный формат встреч главы государства с постоянными членами Совбеза, куда, кроме основных силовиков, входят и спикеры обеих палат парламента — Борис Грызлов и Сергей Миронов. Все без исключения участники этих совещаний — доверенные люди Путина и его ставленники.

Во-вторых, эти совещания стали проходить в два раза реже (см. табл. 1): при Путине — каждую субботу, т.е. в среднем 4 раза в месяц, а при Медведеве — примерно 2 раза в месяц, и не всегда в фиксированный день (чаще всего в пятницу). Сам премьер-министр присутствует лишь в 56% случаев (что при президентстве Путина было редким исключением).

В-третьих, количество членов правительства, прямо подчиненных президенту, сократилось (с 22 до 19, а реально — до 7), причем Медведев никогда не встречался отдельно с подчиненными ему министрами. В то же время часть вопросов военной и оборонной политики перешли в ведение даже не самого премьер-министра, а вице-премьеров Сергея Иванова (например, программа вооружения, гособоронзаказа, развитие оборонной, атомной, ракетно-космической промышленности, обеспечение национальной обороны, обустройства государственной границы и пр.)¹, и отчасти Игоря Сечина, чего раньше никогда не случалось.

Формально Медведев руководит силовиками, а вот считают ли силовики его своим начальником — это вопрос.

“ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛИТБЮРО”

30

Существенно изменились и формы кураторства президентом экономики. Путин в свое время собирал в Кремле каждый понедельник “некоторых членов правительства”. Это были регулярные совещания, на которых присутствовали основные министры экономического блока плюс от администрации президента — Игорь Сечин и советник президента по экономическим вопросам (сначала Андрей Илларионов, а затем Аркадий Дворкович).

Дмитрий Медведев также проводит подобные совещания, но гораздо реже — всего **один** раз в месяц, они утратили регулярность и теперь проводятся в разные дни недели. Даже в разгар экономического кризиса такие совещания проводились не чаще двух раз в месяц! Понятно, что оперативный штаб по разработке антикризисных мер находился не в кабинете президента.

Снизилась и частота рабочих встреч президента с премьер-министром. В 2009 г. встречи Медведева и Путина проходят реже, чем 1 раз в две недели, а их длительность составляет от 5 (!) до 30 минут. Путин присутствует на экономических совещаниях президента всего в 30% случаев (это значительно реже, чем его участие в заседаниях Совбеза).

Состав участников экономических совещаний при Медведеве существенно не изменился по сравнению с периодом 2004–2008 гг. И здесь почти все члены “экономического политбюро” — назначенцы Путина (исключение составляет недавно назначенный начальник Экспертного управления АП Илья Ломакин-Румянцев).

¹<http://www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentmanagement/leaders/d4da4820-24dd-42d8-9b06-d90b3e0c2fe8.htm>

В то же время, частота заседаний правительства и его президиума почти не изменилась. Хотя премьер Путин предпочитает чаще встречаться с узким составом “президиума правительства”, общее число заседаний остается примерно на уровне 4 в месяц, как было и при М.Фрадкове. В острый период кризиса некоторые комиссии (например, И.Шувалова) заседали в ежедневном режиме, оперативно разрабатывая меры по спасению экономики.

Таблица 1

Регулярные совещания, проводимые президентом и премьер-министром РФ в 2007-2009 гг. (количество заседаний в среднем в месяц)

Годы	Совещания постоянных членов Совбеза, проводимые президентом Медведевым (“Стратегическое политбюро”)	Экономические совещания, проводимые президентом Медведевым (“Экономическое политбюро”)	Рабочие встречи президента Медведева и премьер-министра Путина	Заседания правительства (и президиума правительства с 07.2008), проводимые премьер-министром
2007	3,9	3,8	3,5	3,9
2008	2,6	1,1	2,2	3,9
2009	2,7	1,0	1,3	3,7

Источник: Данные исследования “Мониторинг Российской политической элиты”.

Состав стратегического и “экономического политбюро” частично совпадает, так как в тех, и других мероприятиях неизменно участвуют руководитель аппарата правительства Сергей Собянин и руководитель администрации президента Сергей Нарышкин. Третий человек, который присутствует на большинстве регулярных совещаний — это министр обороны Анатолий Сердюков.

В то время, как президент Медведев ослабил свою активность в управлении экономикой, премьер Путин приобрел дополнительные рычаги влияния. Еще в период своего президентства Путин расставлял своих людей в советы директоров ключевых российских компаний. Всем известны позиции друзей Путина в таких компаниях как Газпром, Роснефть, Газпромнефть, Аэрофлот, Алмаз-Антей, Ростехнологии, РЖД и проч. Под прямым управлением правительства РФ находятся около сотни стратегических предприятий. Это серьезный ресурс.

ПУСТОЙ КРЕМЛЬ

При Медведеве произошло и еще одно изменения формата важнейших встреч: они переехали из Кремля (как это было при Путине) в резиденцию Медведева в Горках.

В зале заседаний Совбеза в Горках стоит прямоугольный стол, во главе которого сидит президент, а премьер-министр занимает место по правую руку от него. Первое время такая же рассадка сохранялась и на экономических совещаниях. Но в конце 2008 г. стол заменили на овальный, и во главе его теперь восседают двое — Путин и Медведев — тандем.

С момента окончания ремонта в резиденции Горки Медведев большую часть регулярных совещаний проводит именно там. Летом их адрес сменяется на Сочинскую резиденцию.

А что же кремлевские покои? Там проходят главным образом международные встречи, приемы официальных делегаций, саммиты, встречи с послами иностранных государств. Но часто ли они проходят? Проходили бы чаще, если бы президент осуществлял тот же объем полномочий по руководству внешней политикой, что и прежде. Но и в этом вопросе есть изменения. Медведев теперь встречается лишь с теми главами государств, которые занимают симметричный пост президента. Но в значительной части государств лидерами являются не президенты, а премьер-министры (например, Великобритания, Италия, Германия и др.). С премьерами других стран встречается глава кабинета Владимир Путин. Это позволяет не нарушать протокол и оставаться Путину в прежних форматах внешнеполитической активности.

Чья легитимность выше?

В новейшей истории России появилась традиция называть руководителей правительства “техническими премьерами”. Действительно, глава кабинета по конституции был всего лишь чиновником (хотя и важнейшим), которого президент страны одним росчерком пера мог уволить или назначить (правда, пройдя процедуру согласования с Думой). И Черномырдин, и Фрадков, и Касьянов, и Зубков были политиками, всячески демонстрирующими свое подчиненное президенту положение, подчеркивали, что концентрируются исключительно на экономических вопросах. Вот и стали их называть “техническими”, а не политическими фигурами.

Но при Путине положение изменилось. И дело не только в его личности. Дело в легитимности². По данным многочисленных социологических исследований, и Путин, и Медведев являются популярными политиками, которых поддерживает большинство населения России. Это отлично. Но особенность настоящего момента состоит в том, что впервые с момента крушения СССР премьер-министр нашей страны стал партийным лидером. Население, голосуя за “Единую Россию” на выборах в Госдуму в декабре 2007, не просто оказало доверие ее лидеру, но сделало премьер-министра фигурой политической, сопоставимой по легитимности с фигурой президента. Теперь в стране два лидера, за которых проголосовали миллионы избирателей.

Это обстоятельство серьезно изменило расклад сил: глава кабинета из высокопоставленного чиновника превратился в политика национального масштаба с легитимностью, сопоставимой с легитимностью всенародно избранного президента. Только после этого тандем стал возможен: за обоими лидерами стояла поддержка народа.

ПАРТИЯ КАК СЕТЕВОЙ РЕСУРС

Уже в начале 2008 г. было ясно, что Путин отличается от всех предшествующих премьеров не только своим политическим весом и влиянием в среде силовиков, но и тем, что он располагает дополнительным ресурсом — кон-

² *Легитимность* — это признание населением страны права человека или института властвовать и принимать общегосударственные решения. Когда народ признает за правителем право принимать за него решения, власть осуществляется легче, без принуждения. Если же народ ворчит или бунтует, осуществлять политику становится чрезвычайно сложно и даже опасно для элиты. Вот почему для власти всегда важно держать руку на пульсе общественных настроений.

ституционным большинством в парламенте. Сейчас понятно, что Госдума — это далеко не все в арсенале главы правительства.

В феврале 2009 г. был изменен принцип формирования верхней палаты парламента (теперь сенатором мог стать только депутат регионального заксобрания). В апреле победившая на региональных выборах партия получила право предлагать кандидатуры на губернаторский пост. В мае региональные парламенты стали инструментом смены глав муниципальных образований. Надо было обеспечить правящей партии большинство в легислатурах всех уровней. Выборам в регионах придавалось теперь принципиальное значение: ведь от того, насколько уверенным большинством располагала ЕР, зависела судьба всей региональной элиты страны.

Посчитаем ресурс Владимира Путина, имея в виду его партийное лидерство. Можно сказать, что Путин управляет не только правительством, но и Государственной Думой (70% депутатов — единороссов), Советом Федерации (70,5%), губернаторским корпусом, региональными парламентами, главами муниципальных образований и депутатами местного самоуправления (см. табл. 2).

Благодаря большинству партии Владимира Путина в парламенте, он получил также возможности контролировать такие важнейшие посты в государстве, как председатель Центробанка, генеральный прокурор, судьи высших судов, для утверждения кандидатур которых требуется согласие верхней или нижней палаты парламента.

“Единая Россия” стала ключевым звеном в обеспечении политического влияния ее лидера, стала партией, имеющей рычаги власти на всех уровнях — от центра до муниципий.

Таблица 2

Доля членов партии “Единая Россия” в региональной элите

Группы региональной элиты на 01.10.2009	Численность группы (чел.)	Доля членов партии “Единая Россия” в группах (% к численности группы)
Губернаторы	83	53,01
Спикеры региональных парламентав	83	97,30
Депутаты региональных парламентав	3891	71,83
Главы органов местного самоуправления	689	59,80
Депутаты органов местного самоуправления	12685	70,97
Всего региональная элита	17431	70,58

Источник: данные представлены ЦИК партии “Единая Россия”.

ИТОГОВЫЙ БАЛАНС СИЛ

Конструкция тандема серьезно изменила российскую политическую систему, причем не меняя Конституции (изменения срока полномочий президента — пока не в счет, это для будущего). В России возникло две центра власти. Путин и Медведев разделили полномочия: за Путиным остались силовики, экономика, парламента, регионы, партия. За Медведевым — формальные исполнения конституционных обязанностей, плюс суды, борьба с коррупцией, выращивание кадрового резерва. Путин, наверное, самый могущественный

из российских премьеров за всю историю существования страны. Если бы его полномочия были закреплены законодательно, то мы бы жили в парламентской республике. Всего-то и осталось: отменить назначение президентом главы правительства и сделать автоматическим премьерство лидера победившей партии. Вот вам и германская модель! Вот вам и канцлер Путин!

Почему же этого не делают? Видимо, задумка в другом. Видимо, рисков тут не меньше, и ничем не лучше президентских выборов выборы думские, на которых тоже надо побеждать. Видимо, дорога прямее к другой цели: вернуться в пустующий Кремль, восстановить единовластие, сохранив приверженность закону и легитимность. По крайней мере, народ именно так расколдовывает загадки российской политики, интуитивно чувствуя, кто победит — кит или слон.

Но если грядет путинское 12-летнее президентство, то что же Медведев? Какова будет его судьба? Вернуться к статусу “технического” премьера? Как-то мелко после такого взлета. А может, на исходе срока тоже найти себе партию? Вот, например, “Справедливая Россия” — и фракцию в парламенте имеет, и неплохое представительство в регионах. А что если возглавить вторую “партию власти”? Вот и сбудется со временем давняя мечта о двухпартийной системе. Как там у них, на Западе: тори — виги, республиканцы — демократы. И у нас будут качели: ЕР — СР, ЕР — СР. Путин — Медведев, Путин — Медведев. Демократия!

Рисунок 2

34

Баланс властных ресурсов В.Путина и Д.Медведева



Пастухов В.Б. 2009. Медведев и Путин: двоемыслие как альтернатива двоевластию. Послесловие политического циника к дискуссии о либеральном повороте. — *Полис*, № 6.