

Kent Academic Repository

Full text document (pdf)

Citation for published version

Sakwa, Richard (2008) Upravlyaemaya preemstvennost ('Managed Succession'). Vlast (12). pp. 128-139.

DOI

Link to record in KAR

<http://kar.kent.ac.uk/24614/>

Document Version

Publisher pdf

Copyright & reuse

Content in the Kent Academic Repository is made available for research purposes. Unless otherwise stated all content is protected by copyright and in the absence of an open licence (eg Creative Commons), permissions for further reuse of content should be sought from the publisher, author or other copyright holder.

Versions of research

The version in the Kent Academic Repository may differ from the final published version.

Users are advised to check <http://kar.kent.ac.uk> for the status of the paper. **Users should always cite the published version of record.**

Enquiries

For any further enquiries regarding the licence status of this document, please contact:

researchsupport@kent.ac.uk

If you believe this document infringes copyright then please contact the KAR admin team with the take-down information provided at <http://kar.kent.ac.uk/contact.html>

Ричард САКВА

УПРАВЛЯЕМАЯ ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ

Выборная кампания 2007–2008 гг. началась под знаком ухудшения взаимоотношений с Западом, заметного ослабления связей с ним. При этом характерной чертой выборов явилась их предсказуемость в долгосрочной перспективе, хотя многие детали должны были проявиться только в ходе голосования. По мнению российского эксперта, «такая предсказуемость – одно из главных достижений Кремля, в течение двух-трёх лет последовательно выстраивавшего систему защиты от любой возможности “оранжевой угрозы”. Вернее, такая предсказуемость – самое успешное его достижение»¹. Власть боится «оранжевой угрозы» потому, что в российском обществе стабильно существует оппозиция, оспаривающая законность выборов. В России сторонников такой позиции немного, хотя отдельные представители Запада готовы принять их аргументы и усилить таким образом различие между российским и западным видением мира.

Владимир Путин и «новый реализм» в российской внешней политике

Внешнюю политику президента Путина можно охарактеризовать как «новый реализм». Отказавшись от некоторых преувеличенных амбиций, характерных для внешнеполитического курса России в конце 90-х гг., когда министром иностранных дел был Е. Примаков, «новый реализм» отстаивает подлинную идентичность России в мировой политике. Она перестает быть классическим «балансирующим» государством в условиях гегемонии единственной сверхдержавы, как это предписывается классической теорией реализма. Россия при Путине стремится «примкнуть к стороне, имеющей перевес» (bandwagon), и стать энергичным «членом нескольких клубов одновременно» (joiner). Путин настаивает, что Россия сохранит свою «автономию» во внешней политике; при этом он отходит от прежних идей, в соответствии с которыми Россия может стать ядром альтернативного блока.

Однако возможность интегрирования России в господствующий международный порядок может быть упущена. Причина, как считают в Москве, – непоколебимая враждебность некоторых групп на Западе, которые продолжают преследовать цели холодной войны – изоляции и сдерживания России. Развитие Шанхайской организации сотрудничества могло бы ознаменовать наступление новой эры политики блоков великих держав и, таким образом, возродить структуры холодной войны в нынешней международной системе, но на самом деле это как раз то, чего путинский «новый реализм» хотел бы избежать.

Динамика преемственности

Основная проблема централизованной системы власти – сохранить нормальный механизм собственного обновления. Иначе система станет замкнутой и потеряет свою эффективность. Эта логика действует как в установлении института преемничества, так и в необходимых кадровых перестановках в правительстве.

Согласно результатам электоральных исследований, проведенных Левада-центром в марте 2005 г., за того, на кого «укажет» В. Путин, тогда готово было проголосовать меньшинство респондентов. О готовности проголосовать за кандидатуру, предложен-

САКВА Ричард
– глава факультета
политики и
международных
исследований
Университета Кент;
ведущий специалист
по политическим
проблемам
постсоветской
России и стран
Восточной Европы

¹ Владимир Рудаков. Думская осень // Профиль, 3 сентября 2007, стр. 13.

ную В. Путиным, заявили 30% опрошенных. При этом 20% респондентов заявили о том, что они из принципа ни в коем случае не станут голосовать за кандидата, пользующегося поддержкой президента. Еще 40% настойчиво утверждали, что им безразлично, покровительствует ли кандидат Кремль¹.

Доля российских абсентеистов (не принимающих участие в голосовании), начиная с президентской кампании 1991 г., от выборов к выборам растет. В июне 1991 г. не приняли участия в голосовании лишь 16% граждан, к 1996 г. (в ходе второго тура президентских выборов) доля абсентеистов возросла до 29%, в 2000 г. — до 31%, в 2004 г. эта цифра составила 35%. Выше всего процент неучастия среди молодых россиян (в 2004 г. не приняли участия в голосовании 52% граждан в возрасте 18–19 лет и 55% — в возрасте 20–24 лет). При этом наибольшую активность в голосовании продемонстрировали россияне старше 60 лет, доля абсентеистов среди них составила лишь 22%².

«Национальные проекты» и взгляды Медведева

В ходе перестановок в правительстве в ноябре 2005 г. произошло выдвижение двух ближайших Путину кандидатов в преемники. Министр обороны Сергей Иванов, сохранив свой министерский портфель, стал заместителем председателя правительства. Тогдашний глава администрации Президента Дмитрий Медведев занял пост первого заместителя председателя правительства, оставаясь при этом председателем совета директоров ОАО «Газпром». Он получил полномочия на реализацию озвученных Путиным 5 сентября 2005 г. решений по улучшению ситуации в системе здравоохранения, образования, жилищной сфере, возглавив Совет по реализации приоритетных национальных проектов при Президенте РФ.

Объявленной В. Путиным в сентябре 2005 г. программе «Национальных проектов» недоставало логического центра. Как отмечал П. Баев, «не были определены не только цели, но и средства; комплексное обоснование получило лишь

намерение направить крупные суммы денег в конкретные сферы, например здравоохранение. Вполне конкретным было стремление достичь заметных изменений в жизни населения, выражающихся, например, в увеличении доходов населения»³. Появление Совета по национальным проектам стало продолжением путинской стратегии по созданию структур, функционально дублирующих правительство. Тем не менее номинально Совет подчинялся правительству, и это отчасти было ответом на распространенное мнение о мнимости разделения властей. Необходимо было разработать механизм быстрого улучшения качества жизни, невзирая на неудачи в борьбе с инфляцией и сопротивление населения монетизации социальных льгот.

На посту главы Совета по национальным проектам Дмитрий Медведев сменил бывшего премьер-министра Михаила Фрадкова. Д. Медведев при этом подчеркивал необходимость избежать политических интриг и «сделать жизнь людей значительно лучше»⁴. Если предположить, что система «Национальных проектов» разрабатывалась как стратегия повышения электоральной популярности Д. Медведева, то надо признать, что она сработала. К ноябрю 2006 г. рейтинг доверия Д. Медведеву вырос до 17%, превосходя почти вдвое аналогичный показатель его соперника Сергея Иванова (9%)⁵.

Выступая в конце января 2007 г. на Всемирном экономическом форуме в Давосе, Д. Медведев обозначил свою политическую программу. В частности, он выдвинул идею, что Россия является «эффективной демократией», основанной на рыночной экономике, нормах права, обязательствах правительства и таким образом дистанцировался от категории «суверенная демократия». Ранее он подчеркивал, что у демократии не должно быть определений, повторяя таким образом лозунг послевоенной Италии. Тогда спор «христианской» и «социалистичес-

³ Pavel Baev. Putin's Bureaucratic Response to Russia's Economic Misbalance // Eurasia Daily Monitor, Vol. 2, No. 217, 21 November, 2005.

⁴ Коммерсант, 19 ноября 2005; цит. по quoted by Pavel Baev. Putin's Bureaucratic Response to Russia's Economic Misbalance // Eurasia Daily Monitor, Vol. 2, No. 217, 21 November, 2005.

⁵ ВЦИОМ : результаты опроса, проведенного 11–14 ноября 2006 г. // Gazeta.ru, 21 ноября 2006 г.

¹ Результаты предоставлены Ксенией Солянской на сайте Gazeta.ru, 22 апреля 2005.

² Youri Levada. Les élections présidentielles. // La Russie de Poutine. Pouvoirs: Revue Française d'études constitutionnelles et politiques, No. 112, 2005, p. 146.

кой» демократии окончился в пользу «демократии без прилагательных». Надо отметить, что группы, возникшие в процессе определения преемника, по-разному понимали то, какие характеристики демократии должны быть присущи российской политике. Поэтому Д. Медведев, вероятно, вполне искренне верил в свою программу «демократии без прилагательных».

Сегодня Дмитрий Медведев подчеркивает необходимость реформирования российской экономики, отражая обеспокоенность её чрезмерной «завязанностью» на экспорт природных ресурсов. Тем не менее ещё недавно он заявлял, что в 2007 г. Россия потеснит Саудовскую Аравию с позиций крупнейшего производителя нефти. Достаточно уверенно Д. Медведев говорил и то, что в течение двух лет Россия, опередив Великобританию и Францию, станет шестой в мире страной по объёмам экономики. Он обещал, что принятие нового законодательства, регулирующего участие иностранных инвесторов в стратегических секторах российской экономики, обеспечит им равные условия и гарантии. Таким образом, обозначив в ходе давосской встречи либерально-экономическое крыло российской политики, Д. Медведев заявил, что «свобода лучше, чем несвобода».

«Последовательность, но не преемственность»

С переходом выборов в активную фазу в конце лета 2007 г. стало очевидно, что предполагается отнюдь не операция «преемник», но операция «продолжение». Целью такой операции являлось получение гарантии того, что с таким трудом достигнутая макроэкономическая стабильность не будет уничтожена в ходе выполнения предвыборных обещаний. Необходимо было также установить систему баланса сил — в качестве залога сохранения приоритетных направлений политики В. Путина. Анализ целого комплекса президентских инициатив наводил на мысли об ориентации на перспективу, далеко превосходящую электоральный цикл 2007–2008 гг. Государственный бюджет, принятый в 2007 г., рассчитывался не на стандартные 12 месяцев, но на три ближайших года — вплоть до 2010 г. Реализация контролируемых Д. Медведевым национальных проектов

также рассчитывалась на несколько лет вперед. Амбициозные планы, обозначенные Ивановым на Санкт-Петербургском форуме в июне 2007 г., апеллировали к будущему и касались вхождения России в число пяти стран с передовой экономикой к 2020 г. На более обыденном уровне программа «Единой России», названная «Планом Путина», подразумевала поэтапное превращение России в конкурентное общество социальной справедливости.

Замена премьер-министра в преддверии выборов 2007–2008 гг. была ожидаемой. Неожиданным оказался сам механизм замены. Михаил Фрадков подал в отставку 12 сентября, а менее чем через два часа В. Путин предложил кандидатуру нового председателя правительства. Его выбор пал на Виктора Зубкова, главу Федеральной службы финансового мониторинга (финансовая разведка), чьё назначение было одобрено Думой через два дня. Отставка Фрадкова с очевидностью была согласована с Путиным, и сам процесс замены премьер-министра казался полностью «деполитизированным», исключительно административным делом. Как подчеркивал Владимир Путин, смена премьера носила «технический характер», и своей целью имела обеспечение возможности центральным и региональным органам власти работать без сбоев, «как швейцарские часы», не только до выборов, но и в период между мартом и маем 2008 г., когда новый президент будет ожидать инаугурации. На вопрос о том, почему он поменял правительство именно в это время, Путин ответил: «К сожалению, члены правительства, как все мы, люди. Я понял, что они стали менее внимательно относиться к работе, больше заботиться о своей судьбе после выборов».

Выбор Зубкова в качестве премьер-министра был неожиданным, хотя его имя и фигурировало среди прочих потенциальных кандидатов. Путин отметил, что Зубков является «настоящим профессионалом, эффективным управленцем с хорошим послужным списком и богатым профессиональным опытом». Владимир Путин подчеркнул, что, обладая обширным объёмом финансовой информации, «ни разу, я должен подчеркнуть, Виктор Зубков не злоупотребил доверием... В этот весьма важный для России предвыборный период мы особенно нуждаемся

в такого рода личностях: компетентный профессионал, достойная личность, спокойный и, я хотел бы добавить, умный человек».

Кандидатура Зубкова была без промедлений одобрена Думой 14 сентября («за» проголосовали 381 человек, «против» — 47, воздержались — 8). Вступая в должность, Зубков заявил, что намеревается сосредоточить внимание на задачах экономического роста и социального благосостояния, большое внимание намеревается уделить борьбе с коррупцией. Говорил Зубков о необходимости нового антикоррупционного законодательства, четкого определения коррупции. Для борьбы с ней он также предложил создать специальный орган, похожий по функциям на ФМС (Федеральную службу по финансовому мониторингу).

Зубков был назначен тогда, когда в рейтинге коррумпированности Россия опустилась на несколько позиций, и в этой связи премьер-министр заявил, что борьба с коррупцией является первоочередной задачей¹. Он также пообещал усилить контроль за фондами, предназначенными для финансирования оборонного сектора, корпораций в сфере авиа- и судостроения. Очень скоро руководителем секретариата премьера был назначен Юрий Чеханчин, бывший заместитель Зубкова в ФМС. Назначением Зубкова Путин решил проблему премьер-министра — назначив кандидата, потенциально не способного стать его соперником.

Возраст Зубкова являлся одной из причин его назначения — 15 сентября 2007 г. ему исполнилось 66 лет. Другой важной причиной назначения стало то, что Зубков не принадлежал ни к одной из существовавших групп интересов (хотя был близок к Виктору Иванову, способствовавшему в свое время приходу к власти В. Путина), не состоял в службе разведки. В 1965 г. он окончил Ленинградский сельскохозяйственный институт. Занимал пост директора совхоза «Раздолье» в Ленинградской области, добился того, что показатели совхоза были одними из лучших в стране. В 1991 г. Виктор Зубков стал первым секретарём городского комитета народ-

ных депутатов Приозерского района (Ленинградская область).

В 1992—1993 гг. в течение десяти месяцев он работал в мэрии г. Санкт-Петербурга в качестве заместителя Путина по внешним связям, затем, в 1993 г., руководителем управления Министерства РФ по налогам и сборам по г. Санкт-Петербургу. Тогда он и продемонстрировал Путину свои управленческие способности и отсутствие политических амбиций. Как отметил Путин, он «практически не имел отношения к идеологической работе». Это, однако, не мешало ему баллотироваться в 1999 г. на пост губернатора Ленинградской области (кстати, начальником его избирательного штаба был Борис Грызлов) и даже набрать скромные 8,6% голосов. Классический советский функционер среднего уровня, Зубков в то же самое время был одним из немногих, кто не «увяз» в разрастающейся коррупции. В 2001 г. он был исполняющим обязанности председателя недавно созданного Комитета по финансовому мониторингу (КФМ, Росфинмониторинг), занимался разработкой стратегии исключения России из черного списка Комиссии Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (Financial Action Task Force, FATF). Россия была внесена в черный список в июне 2000 г. из-за существования оффшорных «черных дыр», в 2002 г. из этого списка исключена, а в 2003 г. Россия безоговорочно вошла в список FATF².

Виктор Зубков, безусловно, принимал участие в борьбе Путина с олигархами. Будучи главой КМС, он располагал наиболее полной информацией о легальных и нелегальных денежных потоках, и, как отметил Путин, «концентрация столь важной информации в одних руках могла бы иметь негативный эффект. Однако этого не произошло»³.

Таким образом, хотя назначение укладывалось в общую логику принятия Путиным неожиданных решений, оно было полностью просчитано. Зубков обладал целым рядом характеристик, которые были необходимы В. Путину: имея значительный опыт ведения финансовых дел, являлся успешным руководи-

¹ Международная прозрачность, индекс восприятия коррупции. 26 сентября 2007 // http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007.

² Ольга Проскурина, Василий Кугинов, Человек без частной жизни // Ведомости, 13 сентября 2007.

³ Сочи, 14 сентября 2007 // <http://president.kremlin.ru/text/appears/2007/09/144011.shtml>.

телем; кроме того, был членом питерской группировки. Учитывая непрекращающиеся обвинения администрации Путина в коррупции, нерациональном использовании потока нефтедолларов, появление в преддверии выборов кого-то, кто мог бы реально контролировать финансовый сектор, являлось ключевой задачей. Назначив Зубкова, Путин продемонстрировал недопустимость манипулирования государственными деньгами.

Назначение Зубкова решило некоторые щекотливые вопросы – новый премьер-министр должен был остаться на посту до президентских выборов, а возможно и дольше. Он мог бы способствовать реализации приоритетных направлений путинской политики. Кроме того, назначение Зубкова также отсрочило момент, когда Путин оказался бы в положении «хромой утки».

В результате перестановок в правительстве 24 сентября были уволены только три министра: министр экономического развития и торговли Герман Греф, министр здравоохранения и социального развития Михаил Зурабов, министр регионального развития Владимир Яковлев. В преддверии выборов Путин принес в жертву трёх самых непопулярных министров: Грефа – за его либеральные западные взгляды (Греф к тому же высказывал желание заняться частным бизнесом), Зурабова – за ошибки в реализации монетизации социальных льгот, Яковлева – за проблемы в жилищной сфере. Грефа на посту главы Минэкономразвития сменила его заместитель Эльвира Набиуллина, входившая в состав команды, разрабатывавшей экономическую стратегию Путина. В целом можно говорить о том, что стратегия экономического развития, проводимая Грефом, его бывшем заместителем будет продолжена. В 1999 г. Набиуллина работала в возглавляемом Грефом Центре стратегических исследований и одновременно являлась вице-президентом Центра стратегических разработок (разрабатывавшего правительственную программу среднесрочного социально-экономического развития России до 2010 г.). Программа ориентировалась на то, чтобы сделать российский бизнес более прозрачным, снизить налоги и государственные расходы на бизнес-сферу¹.

Министром здравоохранения и социального развития стала Татьяна Голикова, которая ранее занимала пост первого заместителя министра финансов. Работая в ведомстве Кудрина, Голикова занималась реализацией макроэкономической политики, но в результате своего назначения оказалась «по другую сторону баррикад», столкнувшись с необходимостью увеличения расходов на социальную сферу.

Дмитрий Козак, многолетний петербургский соратник Путина, став главой Министерства регионального развития РФ, снова вошёл в состав федерального правительства и получил еще больше полномочий и средств из Инвестиционного фонда. Созданный в 2005 г., Фонд в 2007 г. составил 4,4 млрд долл. США. Козак теперь получал полномочия выбирать и контролировать реализацию финансируемых из Фонда проектов. С сентября 2005 г. Козак занимал должность полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе, участвовал в разрешении множества кризисных ситуаций и региональных социальных кризисов. Еще раньше Козак руководил проведением муниципальной реформы, в ходе которой, в частности, был принят радикальный закон № 131, изменивший всю систему российского самоуправления. Кроме того, Д. Козак отвечал за проведение административной реформы, в результате которой были определены структурные единицы органов исполнительной власти: министерства, агентства и надзорные органы с четко разграниченными функциями.

Другие министры свои посты сохранили. Это касалось, в первую очередь, Иванова и Медведева – первых заместителей премьер-министра, а также министра иностранных дел Сергея Лаврова. Министр финансов Алексей Кудрин также сохранил свой пост в кабине В. Зубкова, но стал еще и вице-премьером, получив, таким образом, больше полномочий в деле проведения своей макроэкономической политики. Сохранение Кудриным своего поста предполагало демонстрацию экономическим игрокам, что процесс персональной смены власти не предполагает смены путинского курса в сфере денежно-кредитной политики². Остались на своих должностях вице-пре-

¹ Российская газета, 28 сентября 2007.

² Neil Buckley. Reformers Gain Ground in Russian Reshuffle // Financial Times, 25 September, 2007.

меры Сергей Нарышкин и Александр Жуков. Анатолий Сердюков, приходясь новому председателю правительства зятем, 18 сентября подал в отставку с поста министра обороны. Хотя решение представлялось как стремление избежать традиции неопотизма, процветающей в Средней Азии, думается, Сердюков все же стремился избежать конфликта интересов¹.

Однако 24 сентября, оглашая состав нового кабинета министров, Путин отказался принять отставку. Решение Путина объяснимо: технически министр обороны, как и другие силовые министры, а также министр иностранных дел прямо подчиняются президенту, но не премьер-министру. Анатолий Сердюков, ставший министром обороны менее чем за полгода до назначения В. Зубкова, начал борьбу с коррупцией, растратами и неэффективным управлением в министерстве обороны. Теперь Сердюков олицетворял ещё и продолжение борьбы с «паркетными генералами», наведение финансового и экономического порядка в Вооруженных силах. Отказавшись принять отставку Сердюкова, Путин укрепил позиции возникающей группировки «финансовых управляющих» и «подрезал крылья» силовикам.

Таким образом, каких-либо кардинальных изменений не произошло ни в структуре правительства, ни в его персональном составе, то есть декларируемая Путиным «кадровая стабильность» продолжилась. Тем не менее в правительстве была усилена либеральная составляющая. То что в числе 20 министров оказались две женщины, несколько поубавило маскулинности стилю поведения правительства. Команда функционировала вполне гармонично и, таким образом, в известном смысле был создан «коллективный Путин» — система, которая при любых обстоятельствах не только застраховала бы от неожиданностей, но и снизила бы давление на преемника, по крайней мере, на начальном этапе. Создание «коллективного Путина» позволило реальному Путину определить границы своей власти после осуществления операции «преемник», обеспечить преемственность курса и минимизировать риск дестабилизации.

Упреждающая смена премьер-министра стала залогом того, что правительство не превратится в выборный штаб отдельного кандидата в президенты, а будет продолжать нормально функционировать. Иначе говоря, это означало, что правительство сохранит свой исключительно технический характер и не политизируется, как это бывало в 1990-х гг.² Таким образом, штаб избирательной кампании остался бы только в Кремле, и выборная кампания не отвлекла бы правительство от его работы.

Склонность Владимира Путина создавать параллельные институты известна давно. Создание в 2000 г. Государственного Совета поставило под сомнение необходимость Совета Федерации, деятельность Общественной палаты по защите общественных интересов в 2005 г. «дублировала» Государственную Думу. Та же логика проявилась и в отношении правительства. Медведев занял должность главы Совета по национальным проектам (СНП), занимаемую до этого Фрадковым. При этом Зубков заявил, что стремится избежать политических интриг и сделать «жизнь людей заметно лучше»³. Создание СНП было ещё одним примером оформления структуры, параллельной правительству и дублирующей его работу. Тематика деятельности СНП не совпадала с правительственной, однако Путин, без сомнения, понимал, что Совет от реализации чисто технических проектов перейдет к политизированным задачам выборной кампании. Схожий процесс наблюдался и в работе курируемой Сергеем Ивановым корпорации по нанотехнологиям, а также иных государственных корпораций, получающих миллиарды долларов из бюджета и не являющихся правительственными структурами. Функции, которые по существу являлись правительственными, были переданы советам и корпорациям.

В плане укрепления партийной системы снятие непопулярных министров укрепило позиции «Справедливой

² А именно, когда Анатолий Чубайс и Борис Немцов использовали правительство как электоральный штаб до тех пор, пока их не заменил премьер-министр Виктор Черномырдин, имевший собственные президентские амбиции.

³ Kommersant, 19 November 2005; quoted by Pavel Baev, Putin's Bureaucratic Response to Russia's Economic Misbalance // Eurasia Daily Monitor, Vol. 2, No. 217, 21 November, 2005.

¹ Moscow Times, 19 September, 2007.

России», конкурировавшей с КПРФ в вопросах борьбы за «социальную справедливость». Хотя В. Путин понимал, что противоборствующие группировки уравновешивают друг друга, осознал он и необходимость предотвращения возможности появления второго центра власти и управления, особенно в период передачи

власти. Важно отметить то, что Путин создал сложную систему сдержек и противовесов внутри системы власти, затруднявшую доминирование какой-то одной группировки, гарантируя при этом, что его преемник должен будет продолжить вектор его политики.

Перевод Раисы Бараиш