

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА – 2021: РИСКИ ДЛЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РФ*

А. В. Глухова, О. А. Сиденко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 января 2020 г.

Аннотация: *представлены результаты экспертного опроса и мозгового штурма, посвященного рискам деформации политической системы РФ, возникшим после внесения поправок в Конституцию РФ летом 2020 г. Наиболее значимые риски связаны с коммуникативными и процедурными механизмами демократии, а также с негативным внешнеполитическим позиционированием России.*

Ключевые слова: *конституционные поправки, деформации политической системы, политические риски, экспертный опрос, мозговой штурм.*

Abstract: *the expert survey and brainstorming session results are presented in this paper. The main focus is on the risks of Russian political system deformation that considered as a consequence of the constitutional amendments 2020. The most significant risks are related to the communicative and procedural mechanisms of democracy, as well as to negative foreign policy positioning of Russia.*

Key words: *constitutional amendments, political system deformation, political risks, expert survey, brainstorming.*

Политическая динамика в современном мире обусловлена спецификой его качественных характеристик как сложного, неустойчивого, «текущего» (З. Бауман) состояния. Этот мир адресует многочисленные вызовы политическим институтам и структурам, вынуждая последние либо приспосабливаться к новым реалиям окружающей среды, либо радикально трансформироваться в соответствии с новыми принципами и возможностями функционирования и развития. Своевременная реакция на дестабилизирующие вызовы (внутренние и внешние) призвана сохранить управляемость системы при ее качественном обновлении. Реформистские способы такого обновления принято считать гораздо более надежными и эффективными, нежели радикальная смена системы со всеми сопутствующими этому процессу политическими и иными издержками.

Проблема политического реформирования не является новой или неосвоенной в политической науке, хотя на каждом новом историческом повороте она обретает дополнительные грани, а сам процесс сталкивается с определенными трудностями. Вместе с тем существуют определенные закономерности, прошедшие испытания временем и доказавшие свою эффективность. Одним из самых свежих примеров является китайский опыт, в основании которого лежат

идеи отца китайского экономического чуда Дэн Сяопина, получившие сегодня дополнительное развитие в кругах, близких к нынешнему лидеру КНР Си Цзиньпину. В публикации китайской медиагруппы Caixin, появившейся в конце декабря 2015 г. на интернет-ресурсе chinascop.org, был приведен английский перевод некоторых положений статьи «Реформа Структуры, позволяющая реформировать Систему, является наиболее важной». Авторы обращают внимание на то, что существуют три уровня социальных реформ в истории человечества: реформы на уровне технологий; реформы на системном уровне (изменение правил игры); реформы структуры системного уровня (изменение правил, по которым изменяются правила игры) [1, с. 94].

Согласно статье, первые (реформы технологий) и вторые (реформы системного уровня) могут быть осуществлены усилиями социальных элит или авторитарной власти, однако их результаты не являются устойчивыми и не обеспечивают адаптацию к социальным и экономическим изменениям. Изменения же самой структуры реформирования системного уровня могут быть реализованы лишь на основе нового социального консенсуса и общественного договора. Только после завершения в стране реформ третьего типа можно говорить о наличии в ней открытого общества, характеризующегося успешным развитием экономики; социальным прогрессом с прочной опорой на широкие слои населения, а не в расчете лишь на определенные элитные группы; ответственным правительством, ограниченным общественным договором и т. д. Иными словами, структурная транс-

* Статья выполнена в рамках гранта РФФИ № 20-011-31097 «Риски деформации политической системы РФ в условиях конституционных изменений» (конфликтологическая экспертиза).

© Глухова А. В., Сиденко О. А., 2021

формация системы является первостепенной задачей. По мнению авторов статьи, заслугой отцов-основателей США – Дж. Вашингтона, Т. Джефферсона, Б. Франклина и других – является создание превосходной структуры для системы [там же].

Все исследователи, занимающиеся изучением трансформаций и реформированием социальных систем, отдают должное сопутствующей этим процессам возможной социальной дестабилизации. По мнению А. И. Неклессы, полноценная системная трансформация – рождение нового порядка – как правило, связана с процессом хаотизации организации. «Загвоздка же в высоком уровне риска и малой предсказуемости многочисленных следствий активной дестабилизации, – пишет автор. – Правда, социосистемы в этом отношении выгодно отличаются от физических – здесь присутствуют дополнительные механизмы амортизации (*benevolent factors*) обвальной хаотизации» [2, с. 101]. С. Хантингтон также подчеркивал, что в некоторых обстоятельствах реформы могут приводить к снижению напряженности и способствовать мирному, а не насильственному изменению. «В других обстоятельствах, однако, реформы могут обострять напряжение и оказываются не альтернативой революции, а ее катализатором» [3, с. 26]. Вместе с тем приходится признать, что задействование механизмов амортизации, призванных демпфировать наиболее болезненные последствия реформирования, всецело зависит от позиции правящей элиты, способной либо неспособной осознать масштаб проблемы и поделить имеющимися ресурсами с населением. И хотя в политической науке существует скепсис относительно государства как успешного кризисного менеджера [4; 5], тем не менее поддержание общественной стабильности зависит от адекватности и ответственности принимаемых государством решений и действий.

Большинство исследователей характеризуют политическую систему России как «суперпрезидентскую», в которой разделение властей существует лишь формально. На практике же власть, по мнению В. Иноземцева, превратилась «в единую корпорацию, где выполнение публичных обязанностей стало видом бизнеса, где деньги свободно конвертировались во властные полномочия...» [6, с. 93]. Ряд авторов рассматривает современную Россию как полупериферийную державу, представляющую собой яркий пример рентной трансформации рынка и демократии, последовательно вытесняемых на периферию социальной регуляции жизни общества. «Новые элиты образовали инвариант *служилого сословия* (С. Кордонский), действующего в патрон-клиентской парадигме *рентного государства*, в которой функции государства становятся объектом частного присвое-

ния. Борьба за доступ к ресурсам осуществляется за пределами публичного поля путем взаимодействия в патронажно-клиентарных иерархиях, образующих истинную вертикаль власти» [7, с. 193–194]. Все более солидарным становится определение политического режима как персоналистского, т. е. несбалансированного сосредоточения властных прерогатив, как явных, так и скрытых, в руках института – личности (в российском варианте – Президента России) при формальном сохранении принципов и институтов, свойственных конституционному строю [8]. Такая политическая структура, всецело зависящая от одного человека, является наименее устойчивой [9, с. 37].

В последние годы политическая система стала испытывать заметное давление со стороны институтов гражданского общества, посылавшего отчетливый запрос на политические изменения. Их вектор располагался в рамках либерально-демократической парадигмы, предполагавшей расширение в первую очередь каналов политического представительства; свободы политических мероприятий (митингов, демонстраций, пикетов); свободы слова и гарантий от преследований со стороны власти; свободы создания политических партий и организаций; сменяемости власти; контроля над выборами; участия в выработке политической повестки и т. д. Одобрение этих требований после пенсионной реформы 2018 г. и летних протестов в Москве 2019 г. высказывала и значимая часть российских граждан [10].

На этот сигнал власти дали свой ответ, содержание которого находится в очевидном диссонансе с предъявленным обществом запросом. Власть инициировала внесение поправок в Конституцию РФ, многие из которых по своему содержанию и духу противоречат «неприкосновенным» главам Основного закона (первой, второй и девятой), хотя чисто формально появляются в других главах (с третьей по восьмую). Рабочая группа, аккумулировавшая вносимые поправки, не имела соответствующего легитимного статуса, прежде всего, в силу непрофессионализма большинства ее участников, назначенных лично президентом В. Путиным. Процедура внесения поправок соответствовала конституционным нормам, однако их рассмотрение Конституционным судом (после того, как их подписал президент), а тем более их одобрение посредством плебисцита (всенародного голосования) противоречило действующему законодательству [11]. Тем самым Основной закон как конституционная основа политической системы оказался поврежденным в части конституционных принципов [12], а политическая система сталкивается с серьезными внутри- и внешнеполитическими рисками, создающими угрозы для

стабильного развития государства и гражданского общества в России.

После одобрения внесенных поправок в ходе всенародного голосования 1 июля 2020 г. началась их имплементация в действующее законодательство [13–20]. Содержание законопроектов, быстро трансформировавшихся в законы, и всевозможных политических инициатив имело отчетливую направленность, заключающуюся в ограничении политической и гражданской активности в России; укреплении единовластия в логике персонализма; дальнейшем «капсулировании» властвующей элиты, включая запрет и уголовное преследование попыток предать общественной огласке ее поступки, раскрыть размеры ее состояний и т. д. Попутно эта законодательная имплементация демонстрировала полное пренебрежение к ценностям и принципам, изложенным в первой и второй главах Конституции РФ. Правовой статус Основного закона, и без того подвергшийся серьезнейшей деформации, окончательно утратил приоритет перед политическими резонами основных бенефициаров задуманного ими «конституционного обнуления». В результате процесс, преподнесенный обществу как конституционное реформирование, на деле оказался фактической контрреформой, элиминировавшей не только либерально-демократический дух Основного закона, но и в значительной степени игнорировавшей его букву в неподлежащих изменениям главах Конституции.

Анализ российской ситуации 2020 г., сложившейся в результате конституционного плебисцита и имплементации конституционных поправок, недвусмысленно показывает, что это была ответная реакция властей на нараставшее общественное недовольство. Причиной последнего стало устойчивое падение уровня и качества жизни значимого большинства россиян; блокирование каналов восходящей вертикальной мобильности, особенно для молодежных когорт; отсутствие полноценной коммуникации между обществом и властью; воинственная внешнеполитическая риторика и создание атмосферы «осажденной крепости» и т. д. [21; 22]. Однако в качестве ответа российские власти выбрали иной путь: доминирующим трендом становится курс на удержание власти и дискредитацию любых противников ее несменяемости, стигматизируемых как иностранные агенты и антипатриоты [23]. Политические институты приобретают все более декоративно-имитационный характер, обслуживая эту магистральную линию развития политического режима. Так, существующее с 2003 г. конституционное большинство «Единой России» в Государственной Думе, очень важное для принятия различных законов, угодных правящей элите, последняя намерена любой ценой

сохранить и в новом электоральном цикле. Отсутствие у власти навыков переговоров и компромиссов в значительной степени объясняется именно ее монопольным положением в политической системе. Для современного плюралистического общества типично взаимодействие граждан на путях компромисса, обучение договорным практикам. В России же в парламент могут пройти только партии, одобренные в администрации президента, но даже они не являются полноценными субъектами законотворческого процесса. Более 90 % законов вносятся в Государственную Думу от имени правительства – оно является практически единственным субъектом законодательной инициативы.

Такое положение не сулит стране ничего хорошего: управление из одного центра и отказ от полноценной коммуникации с активной частью гражданского общества со стороны властных структур порождают непримиримость оппозиции и общую радикализацию политической ситуации в стране [24]. Критика и предложения перемен расцениваются как нелояльность, повестка и картина будущего отсутствуют. Нет ни конференций о будущем, ни его критериев; между тем именно будущее сплачивает людей [25]. Стагнация в экономике и реставрация державнических, имперских практик в духовной жизни маркируют движение страны не вперед, а назад, в прошлое. Политические оппоненты власти предлагают обществу свою альтернативу – «прекрасная Россия будущего», однако ясных контуров этой России также не просматривается.

«Внесенные изменения символически завершают проходивший в течение двух десятилетий процесс транзита страны из разряда относительно свободных, полудемократических, каковою она была в 1990-е годы, в разряд консолидированных авторитаризмов», – считают исследователи фонда «Либеральная миссия» [26]. Их прогноз дальнейшей эволюции российской политической системы заключается в том, что будет происходить переход к авторитарной гегемонии, связанный с некими структурными факторами.

Первый структурный фактор связан с сохранением контроля над обеими палатами парламента, получением нового парламентского сверхбольшинства (75–80 % депутатских мандатов за «Единую Россию»). Целью остается сохранение сложившейся системы распределения собственности, капиталов, которую ее бенефициары намерены передать по наследству. Предполагается сохранить и персоналистский режим, вне зависимости от того, кто его олицетворяет.

Второй структурный фактор связан с ухудшением экономической ситуации, что резко сокращает воз-

возможности властвующей элиты покупать доверие населения и таким способом удерживать власть. Отсутствие необходимого количества финансовых, материальных и иных ресурсов, обеспечивающих лояльность населения, может компенсироваться повышением репрессивности политики режима. По мнению Ч. Тилли, репрессивность правительства никогда не бывает просто большей или меньшей, она всегда избирательна и всегда состоит из некоторой комбинации репрессии, толерантности и помощи. «Правительства селективны по отношению к разным видам групп и разным видам действий. Проводимые различия иногда действительно тонки: то же правительство, которое выказывает благоволение церковным службам, собирающим тысячу человек для молитвы о спасении, без колебания отдает приказ стрелять в толпу из тысячи рабочих, собравшихся, чтобы молить о справедливости» [27].

Объектом давления, вероятнее всего, станет образованное и молодое городское население, черпающее информацию из социальных сетей и не поддающееся информационному воздействию телевизионных пропагандистов. Мотивы, выводящие молодежь на улицы, многообразны, однако доминирующими являются стагнация доходов, отсутствие перспектив и социальная несправедливость, царящая в обществе [21].

Исследовательские задачи и методология

Основываясь на анализе публикаций и вторичных данных, исследовательская группа сформулировала гипотезу о нарастании рисков деформации политической системы страны вследствие изменения ее конституционно-правовых основ. Для проверки гипотезы был использован метод экспертных оценок (экспертный опрос по анкете, содержащей как закрытые, так и открытые вопросы, и мозговой штурм).

Выборка в экспертном опросе состояла из 70 экспертов из 24 городов России¹. Сюжет, связанный с рисками, был в анкете завершающим. Эксперты оценивали два ключевых параметра рисков, позволяющие рассчитать их значимость – вероятность и влияние – по шкале «низкий, средний, высокий».

¹ Большинство экспертов – специалисты из нескольких профессиональных областей: юриспруденция/право, социология, политология, философские науки, эксперты-практики. Среди экспертов 32,9 % работают в должности доцентов; 28,6 % – профессоров; 11,4 % – заведующие кафедрами; 8,6 % – научные сотрудники; 7,1 % – преподаватели, 8,5 % – директора/руководители компаний; 2,8 % – юристы-практики. Из них докторов наук – 45,7 %, кандидатов – 48,6 %, без степени – 5,7 %. Возрастные группы распределились следующим образом: 32–42 года – 38,6 %, 43–53 года – 25,7 %, 54–64 года – 20 %, старше 64 – 15,7 %.

Помимо указанного в инструментарии опциона, экспертам была предоставлена возможность предложить свой вариант риска, однако они ею не воспользовались. Ни один эксперт не отметил дополнительный риск. Комментарии относительно того, что какой-либо риск из списка не оказывает влияния или имеет нулевую вероятность, также не были даны. Это позволило не принимать во внимание диапазон значений, близких к нулевым. В качестве основы рассмотрения рисков использовалась модифицированная методика оценки проектных рисков.

Осуществляя анализ данных, исследовательская группа преобразовала шкалу «низкий, средний, высокий» в балльное выражение (1, 2 и 3 балла). Далее была рассчитана значимость рисков путем умножения вероятности риска (средняя взвешенная) на влияние риска (средняя взвешенная). Диапазон возможных вариантов значимости рисков составил от 1 балла (если бы все эксперты оценили риск как низкий по обоим параметрам) до 9 баллов (если бы все эксперты оценили риск как высокий по обоим параметрам). Были выделены следующие интервалы значений: от 1 до 3 баллов – низкая значимость; от 3,1 до 6 баллов – средняя значимость, от 6,1 до 9 баллов – высокая значимость.

После обработки и анализа данных экспертного опроса был проведен мозговой штурм. Эксперты, участвовавшие в обсуждении (9 докторов и кандидатов политических, юридических и исторических наук), рассматривали возможное воздействие законодательных новелл в логике имплементации конституционных поправок на ключевые риски (группа рисков с высокой значимостью), а также оценивали риски по ряду дополнительных параметров.

Необходимо отметить, что в исследовании затрагивались разные аспекты, они рассматривались в более ранних публикациях [11; 12]. В данной статье фокусом внимания являются риски деформации политической системы РФ, возникающие или же усиливающиеся вследствие изменения Основного закона и имплементации поправок. В качестве исследовательских задач выступают ранжирование рисков сообразно экспертным оценкам вероятности, влияния рисков и выделение приоритетных; представление экспертного мнения относительно воздействия законодательных новелл на группу наиболее значимых рисков, а также их описание по ряду дополнительных критериев.

Результаты экспертного опроса

Начнем рассмотрение рисков с выявления их значимости для страны. Полученные данные экспертного опроса представлены в таблице.

Вероятность и влияние рисков в перспективе 5–7 лет, %

№ п/п	Риски	Вероятность (абсолютная/ относительная частота)			Влияние (абсолютная/ относительная частота)		
		Низкая (1)	Средняя (2)	Высокая (3)	Слабое (1)	Среднее (2)	Высокое (3)
1	Разрушение правопорядка и снижение уровня защищенности прав и свобод человека	10/14,2	34/48,5	26/37,1	7/10	35/50	28/40
2	Формализация и профанация института выборов	1/1,4	17/24,2	52/74,3	4/5,7	25/35,7	41/58,6
3	Всевластие элиты при одновременном ухудшении ее качества	–	21/30	49/70	1/1,4	34/48,6	36/50
4	Снижение результативности и эффективности публичного управления	1/1,4	33/47,1	36/51,4	2/2,9	32/45,7	36/51,4
5	Усиление центробежных тенденций	20/28,6	37/52,9	13/18,6	16/22,9	37/52,9	17/24,3
6	Ослабление обратной связи (от общества к государству)	2/2,9	27/38,6	41/58,6	1/1,4	26/37,1	43/61,4
7	Делегитимация системы властвования	9/12,9	29/41,4	32/45,7	6/8,6	35/50	29/41,4
8	Повышение репрессивности режима	10/14,3	26/37,1	34/48,6	7/10	34/48,6	29/41,4
9	Углубление общественного раскола	4/5,7	42/60	24/34,3	6/8,6	28/40	36/51,4
10	Наращение и радикализация протеста	14/20	37/52,9	19/27,1	10/14,3	38/54,3	22/31,4
11	Рост шовинизма и ксенофобии	28/40	32/45,7	10/14,3	25/35,7	33/47,1	12/17,1
12	Ухудшение социально-экономического положения основной массы населения	7/10	25/35,7	38/54,3	5/7,1	28/40	37/52,9
13	Передел собственности и ухудшение условий социально-экономического развития страны	14/20	44/62,9	12/17,1	8/11,4	45/64,2	17/24,3
14	Наращение внешнеполитической изоляции	2/2,9	30/42,9	38/54,3	4/5,7	30/42,9	36/51,4
15	Закрепление негативного имиджа страны на внешнеполитической арене	3/4,3	20/28,6	47/67,1	3/4,3	30/42,9	37/52,9
16	Укрепление психологии «осажденной крепости»	4/5,7	26/37,1	40/57,1	5/7,1	29/41,4	36/51,4
17	Втягивание страны во внешнеполитические конфликты	8/11,4	36/51,4	26/37,1	9/12,9	34/48,6	27/38,6

На основе преобразования шкалы и произведенных расчетов риски были проранжированы и сгруппированы.

Группа рисков с высокой значимостью

1. Формализация и профанация института выборов (6,9 балла).
2. Всевластие элиты при одновременном ухудшении ее качества (6,83 балла).
3. Ослабление обратной связи (от общества к государству) (6,63 балла).
4. Закрепление негативного имиджа страны на внешнеполитической арене (6,49 балла).
5. Снижение результативности и эффективности публичного управления (6,2 балла).
6. Нарастание внешнеполитической изоляции (6,14 балла).
7. Укрепление психологии «осажденной крепости» (6,12 балла).

Группа рисков со средней значимостью

8. Ухудшение социально-экономического положения основной массы населения (5,97 балла).
9. Углубление общественного раскола (5,44 балла).
10. Повышение репрессивности режима (5,4 балла).
11. Делегитимация системы властвования (5,38 балла).
- 12 и 13. Разрушение правопорядка и снижение уровня защищенности прав и свобод человека (5,06 балла) и втягивание страны во внешнеполитические конфликты (5,06 балла).
14. Нарастание и радикализация протеста (4,49 балла).
15. Передел собственности и ухудшение условий социально-экономического развития страны (4,17 балла).

16. Усиление центробежных тенденций (3,8 балла).

17. Рост шовинизма и ксенофобии (3,14 балла).

Как следует из этого перечня негативных последствий конституционной реформы, лидируют повреждение коммуникативных и процедурных механизмов демократии, негативное внешнеполитическое позиционирование России. Более опасные последствия, подобные делегитимации системы властвования, роста центробежных тенденций или повышению репрессивности режима в ответ на радикализацию протеста, осознаются экспертами в меньшей степени.

Ни один из рисков не попал в группу с низкой значимостью, что свидетельствует в пользу нарастания нестабильности в политической системе страны. Кроме того, риски углубления общественного раскола и ухудшения социально-экономического положения основной массы населения были оценены как имеющие высокое влияние. Согласно современным рекомендациям, в частности RAND corporation, такие риски целесообразно принимать во внимание даже при минимальной вероятности. Кроме того, риск углубления общественного раскола, по мнению участников мозгового штурма, теснейшим образом связан с рисками из первой группы.

Прогнозные оценки экспертов относительно рискогенности законодательных новелл

Изменения властной конфигурации вследствие произведенных поправок и пакета законодательных инициатив характеризуются экспертами как движение в сторону *«авторитарной гегемонии»* (К. Рогов). Формируется *«авторитарный персоналистский режим с большими ограничениями для автономной политической и гражданской активности»*; *«суперпрезидентство»* становится *«гиперпрезидентством»*. На фоне пренебрежения к принципам и конституционным ценностям, изложенным в первой и второй главах Основного закона, профанируется законотворческий процесс. Один из экспертов привел пример разработки и принятия Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в статью 128-1 УК РФ». Поправки в статью о клевете, существенно ужесточающие наказание и расширяющие трактовку, были приняты Государственной Думой сразу в двух чтениях 23 декабря и одобрены Советом Федерации 25 декабря. Общественность выражает серьезные опасения относительно последствий их реализации. Усиливается закрытость элиты. *«Все идет к тому, чтобы сформировать закрытую систему (в идеологическом ее обрамлении “осажденную крепость”) с усилением вертикали власти, в которую очень мощно и однозначно встроены все ветви власти»*, включая судебную, утрачивающую свою автономию. Происходит свертывание федера-

листских начал, что усиливает риски, особенно в национальных субъектах Федерации.

По мнению экспертов, правительства в институциональном смысле нет. Хотя и ранее его работа была далека от командного духа, однако отставка премьер-министра влекла за собой отставку правительства. Теперь же данная норма исключена, и вместо этого фактически существуют *«два кабинета (или кабинет в кабинете)»*. Силловые министры подчинены не председателю правительства, а непосредственно президенту. *«Перспектива во многом будет обусловлена весьма вероятным конфликтом между технократической и силовой повесткой»*. При этом право главы государства осуществлять общее руководство деятельностью правительства вряд ли сможет компенсировать отсутствие согласия.

Форма правления, видимо, станет еще своеобразнее. *«Мы получаем такое нагромождение функций в одних руках или одной группы лиц»*, что возникает риск потерять за ними *«существо тех изменений, которые происходят в политическом строе»*. В обновленной властной конструкции эксперты неизбежно усматривают усиление влияния теневых групп интересов. Пакет принятых законов о безопасности радикально ограничивает права и свободы граждан, что в перспективе повлияет на изменение конфликтного потенциала, усиление и радикализацию протестов.

На экспертное сообщество во время обсуждения поправок оказывалось давление и, как следствие, возникла асимметричность в обсуждении, избегание неудобных направлений, в частности, публичной власти, ликвидации Конституционных судов в субъектах РФ, поправок в духе «суд не место для дискуссии» и т. д. Для экспертного сообщества не очевиден смысл дополнительной правовой изоляции: по словам одного из участников мозгового штурма, *«ЕСПЧ действует на основании тех же самых правовых принципов, которые заложены и в Конституции РФ. Решение, которое принято на уровне ЕСПЧ, просто логически не может противоречить ценностям основаниям нашей Конституции»*. Представители исторической науки также выражают беспокойство по поводу возврата к худшим практикам СССР в отношении исторической науки, включая закрытие архивов и в целом неравного доступа к научным ресурсам.

В вопросе о том, будет ли возрастать давление на экспертное, научное сообщество, мнения разделились. Одни эксперты считают, что данный участник «публичного оспаривания» не представляет угрозы для властных структур, действующих в использовании санкций рационально. Другие полагают, что общий вектор изменений при возрастании инерционности системы затронет всех участников, и, как

следствие, давление с большой долей вероятности будет возрастать. *«Когда “крышка” закручивается и предъявление альтернативного дискурса невозможно, рост напряженности неизбежен».*

Участники мозгового штурма также обратили внимание на то, что, если на этапе агитации активно пропагандировались так называемые «социальные поправки», усиливавшие соответствующие ожидания, то в настоящее время социальные нормы на законодательном уровне не получают должного развития. В условиях ухудшения материального положения и роста социальной поляризации это неизбежно будет способствовать делегитимации системы властвования.

Что касается пакета законодательных новелл, посвященных местному самоуправлению (далее – МСУ), то основная часть организационных и нормативно-правовых усилий, направленных на «встраивание МСУ в вертикаль», была предпринята еще до внесения поправок. Содержание предложенных законодательных новелл выглядит умеренным.

Мнение экспертов относительно *риска профанации института выборов* можно свести к его восприятию как свершившегося факта (проведение выборов в течение нескольких дней без должного контроля со стороны независимых наблюдателей). Его также связывают с недопущением кандидатов или партий на предстоящие выборы 2021 г., «высушиванием» явки в городах, расширением ее в сельской местности. Контролируемое думское большинство *«будет согласовывать федеральных министров, это будет подаваться как расширение полномочий парламента, но все это одна и та же политическая сила и связка».*

Всевластие элиты и одновременное ухудшение ее качества связываются экспертами с курсом на закрытие системы, блокированием механизмов восходящей мобильности. Когда элита не обновляется и нарастает тенденция к сохранению и передаче власти по наследству, ее качество неизбежно ухудшается. Технократизация управления лишь частично ослабляет этот риск. Кроме того, ставка на активизацию общественно-полезной деятельности будет создавать серьезное напряжение во властном механизме.

Технократизация воспринимается властвующей элитой как своего рода панацея, однако рано или поздно любой технократ сталкивается с тем, что возможности улучшения и совершенствования ограничиваются политическими отношениями, выходящими за рамки собственно технократических возможностей воздействия. Отсюда невозможность добиться прорыва по всем показателям качества государственного управления, в частности, верховенства закона и снижения уровня коррупции, хотя определенные подвижки, связанные с деятельностью нынешнего

правительства М. Мишустина, участники мозгового штурма отмечают.

Ситуацию с *риском снижения результативности и эффективности публичного управления* эксперты трактуют как неоднозначную. Повышение эффективности за счет технократического ресурса возможно, но имеет свои пределы. В то же время в средне- и долгосрочной перспективе используемые механизмы сохранения власти сведут этот эффект к нулю при усилении действия риска всевластия элиты.

Риск ослабления обратной связи участники обсуждения оценили как один из ключевых наряду с *риском углубления общественного раскола*. Масштабные манипуляции, фильтрация и подмена каналов коммуникации (комплекс мер по цензуре), избирательное реагирование и множественные точечные ограничения (к примеру, в отношении оценки регулирующего воздействия) уже сейчас приводят к тому, что *«люди вынуждены следовать тем решениям, которые принимаются сверху, не имея при этом никакой возможности на них влиять».* Созданные новые структуры – Центры управления регионов – представляются скорее в качестве инструмента контроля и манипулирования, нежели повышения эффективности управления за счет своевременного и адекватного реагирования на обратную связь. В целом, эксперты пришли к пессимистическому выводу: *«никакого воздействия на власть не будет»;* в результате вероятно укрепление чувства безнаказанности, вседозволенности с соответствующими последствиями. Было высказано и другое мнение: *«пределы расширения участия в опаривании и в политическом давлении подвижны»* и определенные возможности сохраняются.

При этом участники обсуждения оказались единодушны в оценке перспектив углубления раскола. К значительной дифференциации общества по линии социальной поляризации, а также противостояния активного городского меньшинства и патерналистски настроенной массы населения добавляются ценностные кливажи (открытое/закрытое общество; проевропейская/евразийская ориентация), популистский стиль управления, воздействие санкций со стороны власти (*«власть будет искать внутренних врагов»*), утрата культуры диалога в обществе. *Риск углубления общественного раскола в связке с всевластием элиты, заинтересованной в сохранении своего положения, вышел на первое место по значимости.*

В качестве катализатора блока рисков, связанных с международными отношениями, эксперты рассматривают консолидацию западных стран и принятие жестких санкционных мер по отношению к России, что неизбежно будет резонировать во все остальные риски.

В целом эксперты прогнозируют накопительный и мультипликативный эффект воздействия рисков. Концентрация рисков в разные периоды и в разных областях может быть неодинаковой, вследствие чего важно учитывать резонанс и рассматривать комплексы рисков.

Оценка рисков по дополнительным параметрам

Экспертам – участникам мозгового штурма – было предложено оценить наиболее значимые внутри- и внешнеполитические риски по следующим параметрам:

- близость (период времени до того, как риск начнет оказывать влияние на политическую систему и конституционно-правовой порядок);
- выявляемость (насколько просто можно будет выявить и опознать триггеры наступления риска);
- срочность (период времени, в течение которого меры реагирования на риск должны быть осуществлены, чтобы они дали ожидаемый результат);
- латентность (период времени, который может пройти после наступления риска до обнаружения его воздействия);
- управляемость (в какой мере риск будет поддаваться управлению) и контролируемость (степень, в которой удастся контролировать последствия риска);
- сопряженность (степень, в которой риск связан с другими рисками).

1. Формализация и профанация института выборов.

Риск расценивается как близкий, что обусловлено предстоящими в 2021 г. выборами в Государственную Думу РФ. Степень выявляемости высокая, с небольшим периодом времени до момента обнаружения. Власти воспринимают этот риск как управляемый и контролируемый, но при этом не просчитываются непредвиденные и долгосрочные последствия: в стратегическом плане отсутствует понимание того, куда необходимо двигаться. Для политической системы как целого риск может оказаться более серьезным за счет сопряженности (в случае фальсификации выборов протест может выплеснуться на улицы; недоверие к выборам и политике власти будет лишь возрастать).

2. Всевластие элиты при одновременном ухудшении ее качества.

Риск уже проявляет себя в двойных стандартах, вседозволенности и безнаказанности представителей элитных групп, а также некомпетентности и пренебрежении принципом профессионализма. Близость риска будет зависеть, с одной стороны, от успехов технократизации управления и обновления партии большинства, а с другой – от последствий сосредоточения власти в одних руках, клановости и клико-

кратии/клетократии. Триггеры наступления риска вполне опознаваемы: каждый новый закон «работает» на усиление всевластия элиты; негативная реакция населения проявляется в сетях и социологических опросах; ухудшаются показатели результативности и эффективности управления; снижается уровень общественного доверия. Риск может быть обнаружен довольно быстро. Что касается управляемости, то «власть не рассматривает это как риск, скорее как нормальный прием сохранения и усиления своих позиций. В восприятии власти общество не субъектно, субъект только один – сама власть и властные корпорации». Тем не менее политическая система испытывает на себе последствия «обратной селекции», лишь частично компенсируемые технократизмом управления. Относительно срочности проявления риска мнения экспертов разделились: одни считают, что действовать надо было «позавчера», другие полагают, что меры придется предпринимать в среднесрочной перспективе. Сопряженность с остальными рисками, по единодушному мнению экспертов, высокая.

3. Ослабление обратной связи (от общества к государству).

По всей видимости, у этого риска будет определенный лаг благодаря изменению форматов взаимодействия и влияния (электронное правительство, интернет-коммуникации, включая обращения к лидерам общественного мнения, международным лидерам и организациям и т. д.). Триггерами наступления риска могут стать снижение доли автономных каналов и числа участников коммуникации; дальнейшее расхождение официальной и общественной повесток, что довольно легко распознать. Латентность и срочность, напротив, спорны. Попытки обеспечить управляемость властями предпринимаются, но «не того свойства, которое необходимо для улучшения качества решений». Центры управления регионами предназначены не столько для облегчения обратной связи, сколько для ее контроля. Сопряженность риска высокая, что связано, прежде всего, с ухудшением качества публичного управления и нарастанием поляризации.

4. Углубление общественного раскола.

Риск близкий и срочный; уже сегодня наблюдаются признаки глубокого общественного раскола, лишь усиливающегося благодаря действиям властей. Триггеры его наступления легко фиксируются данными исследований общественного мнения, наблюдений, контент-анализом публикаций в средствах массовой коммуникации. Ярким примером является характер освещения протестных акций в различных СМИ. Риск характеризуется низкой латентностью и высокой срочностью (меры по восстановлению цивилизованной коммуникации и возврату к практикам

диалога необходимо предпринимать безотлагательно). Отягчающим фактором выступает низкая управляемость, обусловленная, прежде всего, ригидностью сознания и инерционностью процессов, а также заинтересованностью элиты в сохранении статус-кво. Высокая сопряженность с другими рисками.

5. *Снижение результативности и эффективности публичного управления.*

Риск не является близким: власти осуществляют курс на технократизацию, в руководстве сохраняются компетентные люди. Латентность высокая (свойство сложившейся системы властвования). С одной стороны, триггеры – система формализованных и регулярно используемых показателей эффективности и результативности; с другой – она максимально выхолощена и «подправляема» в ручном режиме. Как следствие, об истинном положении вещей может отсутствовать информация у центров принятия решений, пока не станет слишком поздно что-либо предпринимать. Срочность высокая, отсюда курс на цифровизацию, кадровую реформу в системе не только государственной гражданской, но и муниципальной службы. Управляемость средняя, так как высшие эшелоны существуют в своей специфической политико-правовой реальности. Клановость и избирательное применение нормативно-правовой регуляции не компенсируются за счет профессионализма управленцев. Сопряженность с другими рисками высокая.

6. *Закрепление негативного имиджа страны на внешнеполитической арене.*

Риск во многом уже реализовавшийся, но проблема не близка населению с точки зрения своих негативных последствий, что является следствием мощного пропагандистского воздействия (людям не так важен негативный внешнеполитический имидж страны). Показатели по риску низкие, кроме выявляемости. Сопряженность наличествует в рамках внешнеполитического блока и, возможно, с риском углубления общественного раскола.

7. *Нарастание внешнеполитической изоляции и укрепление психологии «осажденной крепости».*

Вероятно, что власти через какие-то неформальные каналы будут искать не публичного примирения на основе взаимных компромиссов, а предпочтут использовать кулуарные договоренности и торг. Однако принципиально ничего решаться не будет, поскольку российские власти хотят только одного: не «разруливания» отношений, а снятия санкций. Отсюда вероятное сохранение изоляции. Внутри страны это очень сильный ресурс, консолидирующий общество на базе психологии «осажденной крепости»; на эту цель в значительной степени работает и все законодательство. Риски близкие, выявляемые, с низкой латентностью и срочностью. Управляемость внешнеполитиче-

ской изоляцией выше, однако и здесь будет наблюдаться зависимость от ранее принятых решений. Сопряженность, аналогичная предыдущему риску.

Таким образом, экспертные оценки подтвердили гипотезу исследования о нарастании рисков деформации политической системы страны вследствие внесения конституционных поправок – 2020 и их имплементации. Относительно ранжирования рисков мнение исследовательской группы не во всем совпадает с результатами экспертного опроса, но поскольку исследование имеет пилотный характер, выводы можно считать дискуссионными.

ЛИТЕРАТУРА

1. Неклесса А. Небесный Вавилон. Гибридный мир и сирийская комбинаторика / А. Неклесса // Политические исследования. ПОЛИС. – 2016. – № 3. – С. 92–107.
2. Неклесса А. Окна в будущее : культура сложности и самоорганизации / А. Неклесса // Политические исследования. ПОЛИС. – 2015. – № 1. – С. 85–110.
3. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.
4. Habermas J. Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus / J. Habermas. – Frankfurt, Suhrkamp, 1973. – 195 S.
5. Beume K. von. Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung. 7. neubearbeitete Auflage / K. von Beume. – Opladen, Westdeutscher Verlag, 1992. – 259 S.
6. Иноземцев В. Несовременная страна : Россия в мире XXI века / В. Иноземцев. – М. : Альпина Паблишер, 2019. – 404 с.
7. Фишман Л. Г. Рентное общество : в тени труда, капитала и демократии / Л. Г. Фишман, В. С. Мартынов, Д. А. Давыдов. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – 416 с.
8. Краснов М. А. Персоналистский режим в России : опыт институционального анализа / М. А. Краснов. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2006. – 180 с.
9. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М. : Прогресс-традиция, 2004. – 480 с.
10. Левада-центр : Россияне стали чаще говорить о важности гражданских прав // Новая газета. – 2019. – 20 нояб. (№ 130).
11. Глухова А. В. Концептуально-методологические основания политико-правового анализа конституционной реформы в РФ 2020 г. / А. В. Глухова, Д. В. Щеглова // Среднерусский вестник. – 2020. – № 6. – С. 88–102.
12. Сиденко О. А. Конституционализм и поправки в Основной закон Российской Федерации 2020 (политологический анализ) / О. А. Сиденко, Д. В. Сосунов // Среднерусский вестник. – 2020. – № 6. – С. 103–118.
13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 429-ФЗ. – URL: <https://rg.ru/2020/12/11/akty-dok.html>

14. О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы : федер. конст. закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ. – URL: <https://rg.ru/2020/12/11/zakony-dok.html>

15. О внесении изменений в статьи 1 и 16 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» и статьи 12 и 17 Федерального закона «О внешней разведке» : федер. закон от 9 ноября 2020 г. № 366-ФЗ. – URL: <https://rg.ru/2020/11/11/fsb-dok.html>

16. О Правительстве Российской Федерации : федер. конст. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ. – URL: <https://rg.ru/2020/11/09/pravitelstvo-dok.html>

17. О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» : федер. конст. закон от 9 ноября 2020 г. № 6-ФКЗ. – URL: <https://rg.ru/2020/11/11/prava-cheloveka-dok.html>

18. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» : федер. закон от 9 ноября 2020 г. № 367-ФЗ. – URL: <https://rg.ru/2020/11/11/prokuratura-dok.html>

19. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конст. закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ. – URL: <https://rg.ru/2020/11/11/ks-dok.html>

20. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности : федер. закон от 30 декабря

2020 г. № 481-ФЗ. – URL: <https://rg.ru/2021/01/11/bezopasnost-dok.html>

21. Навальный – повод, стагнация доходов и отсутствие перспектив – причина. Протест в России как новая нормальность // Независимая газета. – 2020. – 24 янв.

22. Николаев И. Как сегодня перераспределяется национальное богатство в России / И. Николаев. – URL: https://echo.msk.ru/blog/nikolaev_i/2779926-echo/

23. Внутриполитическая повестка дня как фактор единства современной России : монография / [А. В. Глухова и др.] ; под ред. А. В. Глуховой. – Воронеж : Научная книга, 2020. – 248 с.

24. Соловьев А. И. Политическая повестка правительства, или Зачем государству общество? / А. И. Соловьев // Политические исследования. – 2019. – № 4. – С. 8–25.

25. Глухова А. В. В поисках желаемого будущего – российская внутриполитическая повестка дня / А. В. Глухова [и др.] // Социологические исследования (СОЦИС). – 2020. – № 2. – С. 43–52.

26. Новая (не)легитимность. Как происходило и что принесло России переписывание Конституции. От редакции. «Либеральная миссия – экспертиза» под редакцией Кирилла Погова. – URL: <https://liberal.ru/lm-eksper-tiza/7625>

27. Тилли Ч. От мобилизации к революции / Ч. Тилли ; пер. с англ. Д. Карасева ; под науч. ред. С. Моисеева. – М. : Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», 2019. – 432 с.

*Воронежский государственный университет
Глухова А. В., доктор политических наук, профессор,
заведующая кафедрой социологии и политологии
E-mail: soc@hist.vsu.ru*

*Сиденко О. А., кандидат политических наук, доцент
кафедры социологии и политологии
E-mail: soc@hist.vsu.ru*

*Voronezh State University
Glukhova A. V., Doctor of Political Sciences, Professor,
Head of the Sociology and Political Science Department
E-mail: soc@hist.vsu.ru*

*Sidenko O. A., Candidate of Political Sciences, Associate
Professor of the Sociology and Political Science Department
E-mail: soc@hist.vsu.ru*