

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ
Серия ВЫПУСК № 40 (1821)
«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ВолНЦ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлена статья П. Скоробогатого «Путин создает в России «глубинное государство», опубликованная в журнале «Эксперт», № 13, 23-29 марта 2020 года.

Вологда
Апрель 2020

Путин создает в России «глубинное государство»

Политическая, социальная и моральная составляющая поправок к Конституции позволяют российскому государству перейти к «прорывной» модели развития

Поправки к Конституции приняты обеими палатами парламента, стремительно прошли региональные заксобрания и экспертизу Конституционного суда. **Владимир Путин** получил возможность избираться в 2024 году на новый срок, но пока не решил, стоит ли: будет опираться на мнение народа. По данным ИНСОМАР, 57% россиян обещают отдать свой голос нынешнему президенту через четыре года. А пока на повестке дня голосование за конституционные поправки на фоне коронавирусной паники и экономической встряски. Замеры показывают, что люди по-прежнему плохо понимают смысл перемен и связывают поправки с социальными благами и новым сроком Владимира Путина. Но в целом поддерживают новую Конституцию.

О том, как будет выглядеть обновленная система власти, мы поговорили с политологом Алексеем Зудиным, старшим преподавателем МГИМО МИД РФ.

– **Кажется, до сих пор никто не понимает, в чем суть большого конституционного проекта, ни у нас, ни за рубежом. И какие перемены нас ждут впереди.**

– Знаете, из всех зарубежных откликов, с которыми удалось познакомиться, мне больше всего понравились два. Первый: Путин создает в России «глубинное государство». Именно так можно кратко охарактеризовать систему с расширенным «центром тяжести». Второй – это интервью Александра Рара, которое было опубликовано под следующим заголовком: «Путин только начал изменения в России». Действительно, проект обновленной Конституции содержит высокий потенциал перемен. Неизбежна перестройка партий и партийной системы. Но партии, выборы и парламент с расширенными полномочиями не исчерпывают всех взаимосвязей государства и общества. Назову еще две возможные интриги на будущее. Одна – это судебная реформа, которая, судя по всему, пойдет параллельно с выстраиванием нового дизайна власти, но неизбежно станет его составной частью. Соответствующие поручения были даны президентом еще в конце января по итогам встречи с Советом по правам человека.

Другой фронт предполагаемых перемен может быть связан с появлением нового понятия «публичная власть». Обсуждается оно в связи с изменением статуса местного самоуправления в статье 132. Знатки вспомнили, что впервые его использовал в 2018 году глава Конституционного суда Валерий Зорькин, который определил МСУ как «нижний этаж публичной власти». Но в поправках это понятие упоминается и в статье 71, описывающей «предметы ведения» Российской Федерации. Пункт «г») этой статьи начина-

ется с упоминания именно публичной власти, все остальные предметы ведения располагаются после нее: «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти». Это к тому, что кроме «нижнего этажа» в лице МСУ публичная власть распространяется и на другие этажи, которые аккуратно перечислены после нее. В статье 80, посвященной полномочиям президента РФ, «единая система публичной власти» превращается в общий знаменатель для всех органов власти.

– **Но понятие «публичная власть» в текущем российском законодательстве не определено.**

– Юристы-конституционалисты и депутаты (а если потребуется, и Конституционный суд) справятся с ликвидацией этих пробелов. Гораздо интереснее политическое содержание понятия «публичная власть». В первом приближении публичная власть – это власть, открытая для общества и подотчетная обществу. Публичный характер власти обеспечивают не только выборы, партии, парламент и суды, но и другие политические механизмы, позволяющие выявлять предпочтения граждан и реагировать на них. Например, институты совещательной, прямой и электронной демократии. Эксперты уже обратили внимание, что в президентском послании-2020 был обозначен новый критерий успешности государства («величия России») – «достоинство граждан», которое предполагает не только благосостояние и правовую защищенность, но и политическое участие. «Глубинное государство» вряд ли возможно без «активных граждан». Это означает, что до 2024 года и после него можно ожидать не только правовой конкретизации, но и наполнения публичной власти политическим содержанием.

Гарантия путинского наследия

– **Как вы объясняете скорость принятия конституционных поправок? В чем смысл такой спешки?**

– Да не вижу я никакой спешки. Время, отведенное на принятие конституционных поправок, укладывается в требования законодательства (не менее трех месяцев). Заблаговременный запуск обновленной политической системы создает возможности отладить процесс и обеспечить его благоприятное завершение. Просто разумный расчет.

– **Этот расчет как-то связан с транзитом власти?**

– Под транзитом чаще всего имеется в виду передача президентской власти другому лицу на выборах 2024 года. За двадцать лет привыкли: Путин читит Конституцию, а по-

тому покинет свой пост в определенный ею срок. Подразумевалось, что после этого – и в результате этого – система власти в России начнет меняться. Образ неумолимо приближающегося 2024 года уже поселился в сознании части российских граждан: для большинства – как тревога, для меньшинства – как надежда.

Послание, с которым президент выступил 15 января, многое изменило. Его содержание оказалось полной неожиданностью. Ждали «социального» послания, а оно оказалось конституционным, то есть всеобъемлющим. Это за четыре года до новых президентских выборов. Это не спешка, а игра на опережение, и не суетливая (дни-недели-месяцы), а игра вдолгую, рассчитанная на годы. Предложив конституционную реформу, Путин захватил политическую инициативу: предложил собственный вариант выхода из суперпрезидентской республики.

– **Не всем это понравилось.**

– Политические силы, мечтающие вернуться в девяностые, уже давно не делают погоды на российском политическом Олимпе, но они никуда не исчезли. «Бенефициары девяностых» совсем не сводятся к «несистемной оппозиции», о пользе которой для «системы» совсем недавно напомнил президент. Это часть экономических и политических элит, которая мечтает пережить правление Путина и все вернуть. Они активно «перемигиваются» с нашими «партнерами по международным отношениям» и ждут подходящей возможности. «Окно уязвимости» перед выборами 2024 года было для них оптимальным, они готовились включиться в игру с возможным преемником. Пятнадцатого января изменило ситуацию в неблагоприятную для них сторону, но не кардинальным образом.

Есть важная практическая закономерность: с того момента, когда становится ясно, что действующий президент уйдет со своего поста в назначенный срок (и этот срок известен), он начинает неминуемо терять политическую силу (знаменитая «хромая утка»), а значит, и возможность содержательно влиять на перемены. Ограничения, заложенные в действующей Конституции, лишали Путина возможности стать реальным гарантом предложенных им политических перемен.

– **Но если Путин чтит Конституцию, почему он согласился на предложение обойти ее ограничения?**

– С середины января до середины марта общество имело достаточно времени, чтобы прочувствовать основную смысл конституционных поправок вместе с рисками масштабного реформирования системы при перспективе ухода Путина после 2024 года. Общественный запрос на сохранение Путина во власти, который существовал и раньше, стал более рельефным.

«Поправка Терешковой» откликнулась на беспокойство большинства. Она открыла для действующего президента возможность снова баллотироваться на этот пост, изменила перспективу политической жизни до 2024 года, а вместе с этим и политическую ситуацию, сложившуюся после 15 января. «Поправка Терешковой» окончательно разрушила планы сторонников демонтажа путинского наследия. Появилась реальная гарантия, что конституционная реформа в формате, предложенном Владимиром Путиным, действительно будет реализована. И опросы показывают, что она пользуется высокой общественной поддержкой.

– **Значит ли это, что Владимир Путин может и не пойти на новые выборы? Это просто хитрость для элит и уверенность для народного большинства?**

– Здесь сохраняется интрига. Конституционная реформа – живой процесс с финалом, точные параметры которого предугадать вряд ли кто сможет. Поэтому принципиальное значение будет играть то, как пойдет этот процесс до 2024 года. Если все пройдет без серьезных сбоев, тогда вероятность, что Путин согласится снова пойти на президентские выборы, на мой взгляд, снижается. Если возникнут сбои либо ухудшится геополитическая ситуация, то вероятность увеличивается.

– **А как же ценность сменяемости власти? Президент сам говорил, что это важная категория для страны, к которой мы должны прийти.**

– Действительно, Владимир Путин сам это говорил, и положения о сменяемости власти зафиксированы в новой Конституции. Но давайте вспомним, что именно говорил президент. Что сменяемость власти важна, но в нынешней ситуации важнее преемственность власти. И это реальное противоречие между ценностью сменяемости и преемственности власти лучше всего объясняется через особенности того переходного периода, в который мы войдем, если граждане поддержат реформу Конституции, предложенную Путиным.

На самом деле это противоречие формальное. Путин в данном случае позиционирует себя, и, что принципиально важно, представляется другими, как единственный человек, который может обеспечить успешное завершение конституционной реформы.

Модель «прорывного развития»

– **Можно ли сейчас охарактеризовать систему госуправления, к которой мы придем после принятия поправок?**

– С того места, где находится обычный аналитик, много просто не видно. Пока речь идет лишь о проекте новой политической реальности, конкретные детали и пропорции

не могут быть известны и самим авторам конституционной реформы. Еще один затрудняющий момент: будущая волна перемен будет включать в себя и эффекты от предыдущих волн, объяснять проектируемые перемены нужно через те, что им предшествовали.

– **Например?**

– Мы вряд ли сможем адекватно понять появление новых требований к лицам, претендующим на высшие посты в государстве, начиная с президента, которые зафиксированы в поправках к Конституции, если мы не вспомним все те меры обеспечения национализации элит и тот длительный процесс, в течение которого они принимались и начинали работать.

– **Тогда что можно сказать об изменениях системы в целом?**

– Будущей политической системе можно дать только общую характеристику. Эта система не исчерпывается тремя центральными пунктами послания-2020 – конституционализацией «социального государства», «суверенитета» и нового баланса власти. Нужно добавить еще один – он прозвучал ранее. Это перевод государственной политики в модель «прорывного развития», которая потребует новых отношений государства и общества. Поправки к Конституции и переход к «прорывному развитию» разделены во времени, но образуют единое целое. И чтобы оценить их хотя бы в общей форме, придется отказаться от привычной логики обсуждения: сильные лидеры или сильные институты. Востребованы и те и другие, и пора перестать их противопоставлять.

– **В новой политической системе сильные лидеры – это кто?**

– Это президент, который придет после Путина, но, возможно, и не в 2024 году. Это элиты нового поколения, прошедшие через национализацию и «технократический призыв». И это «активные граждане».

– **А как сделать сильными институты?**

– Что именно наделяет институты силой? Во-первых, способность соперничающих элит – а они всегда будут соперничать – работать совместно, договариваться, а также удержание этого соперничества в определенных рамках. Во-вторых, прочная связь элит с судьбой своей страны, а значит – механизмы, обеспечивающие эту связь. И, самое главное, убежденность общества в справедливости институтов. Игроки должны привыкнуть к игре внутри институтов (правил игры), а не против них. А для этого они должны утратить самодостаточность и стать частью внутренне связанной системы.

– **Поправки к Конституции связывают систему по-новому.**

– Давайте посмотрим, как конституционные поправки меняют полномочия и место в системе основных ветвей власти и связанных с ними игроков. Госдума расширяет свои полномочия: «согласование» по кандидатуре премьера меняется на «утверждение». Совет Федерации аналогично: согласовывает силовых министров, отрешает от должности судей Верховного и Конституционного судов. Конституционный суд также расширяет полномочия: проверка принятых, но не подписанных законопроектов, а также иных нормативно-правовых актов органов государственной власти как федерального, так и регионального уровней. Госсовет из консультативного органа превращается в новый полноценный орган с конституционным статусом. Это предвещает расширение полномочий, каких – пока неясно. Муниципалитеты также расширяют свои полномочия и возможности. Для муниципалитетов и Конституционного суда расширение полномочий сопровождается новыми ограничениями – сокращением автономии. То же самое можно сказать и о президенте. Правительство полностью в списке «проигравших». Кадровый состав всех ветвей власти (начиная с президента) теперь обязан соответствовать требованиям, гарантирующим независимость от иностранного влияния.

Если вспомнить предысторию, то просматривается определенная логика. В различной степени «потеряли» институты и элиты, которые были главными «приобретателями» на предыдущих этапах политической реформы, идущей с 2000 года (президент, правительство, силовики). В различной степени «приобрели» те, кто, наоборот, на предыдущих этапах «потерял»: Госдума, Совет Федерации, губернаторы. Судьи на предыдущих этапах ничего существенного не потеряли и не приобретали, зато сейчас и «выиграли» (полномочия), и частично потеряли (автономия). Приобретения осуществлялись ценой сокращения самодостаточности – и сейчас, и на предыдущих этапах. В целом можно говорить об изменении «центра тяжести» политической системы. Формируется «расширенная» версия «центра тяжести», повышаются связность системы, способность различных звеньев работать друг с другом.

– **Разве президент потерял полномочия? Кажется, он, напротив, их приобрел, особенно если посмотреть на сверхполномочия по отношению к Конституционному суду. Получается суперпрезидентская система? Зачем нарушать баланс ветвей власти?**

– Баланс – это когда система устойчива. Он может быть разным, в разных конфигурациях, с разным центром тяжести, но во всех случаях это будет баланс.

Почему действующая Конституция воспринимается как воплощение идеального баланса? Наверное, забыли, что первые причитания про «суперпрезидентскую систему» появились сразу после ее появления. Но разве Ельцин стал сверхпрезидентом в 1994 году? Или в 1995 году? Или, может быть, в 1996-м? Или он был похож на сверхпрезидента после дефолта 1998 года? Мы прекрасно помним, что нет. Достоинство Конституции-93 состоит как раз в том, что она жестко не фиксирует баланс, а делает подвижным, зависимым от состояния российского общества и политического веса основных игроков. Это сделало возможным смену нескольких политических режимов. Сейчас предложена новая конфигурация с новым балансом.

Теперь о «сверхполномочиях». Как полномочия президента можно квалифицировать подобным образом, если одновременно возникают и новые ограничения? Рассматривать их порознь вряд ли имеет смысл. Их следует оценивать только совместно. Точно так же следует поступать и в отношении других ветвей власти, затронутых конституционной реформой. Когда расширение полномочий сопровождается новыми ограничениями (и наоборот), это как раз указывает на стремление сделать систему более равновесной.

– **Есть ли смысл для Владимира Путина себя ограничивать?**

– Похоже, новые полномочия – вместе с новыми ограничениями – предназначены для нового президента, а совсем не для Путина, который способен осуществлять эти полномочия в неформальном порядке, просто благодаря своему политическому весу (например, «общее руководство правительством»). Если оценивать новые полномочия президента системно, то мы увидим, что в институциональном плане он остается самым сильным игроком, притом что расширяются полномочия и других ветвей власти, прежде всего парламента. Президент перестает быть «самодержцем», отвечающим буквально за все.

В реализацию части полномочий президента, которые ранее осуществлялись им единолично, включаются другие группы элиты, эти полномочия реализуются совместно, в результате совместной работы и совместной ответственности. Скорее, разговоры о сверхполномочиях – признак разочарования тех, кто надеялся на ослабление президентской власти в результате реформы Конституции. Не сбылось. Точнее говорить о нормализации, а не об усилении или ослаблении президентской власти.

Запрос новых поколений

– **Поговорим о других механизмах системы. Мы не увидели значительного усиления Совета безопасности и Госсовета и не поняли их итоговый функционал, хотя возможности для уточнения можно дописать «в отдельных законах». «Советизация» откладывается?**

– Поправки предусматривают, что статус Госсовета будет определен федеральным законом. Хочу обратить внимание, что в политическом смысле Госсовет стал приобретать новый статус еще до появления конституционных поправок. Это произошло после создания рабочих групп и перехода к взаимодействию с правительством. Можно предположить, что перспектива «восхождения» Госсовета обусловлена его местом в «прорывной» модели развития, о которой ранее говорил президент. Госсовет – рабочий партнер правительства, его функционал – обеспечение развития. Что касается перспектив расширения полномочий Совета безопасности и несостоявшейся «советизации», это, скорее всего, такая же фикция, как и сверхполномочия президента.

– **Зачем давать Совету федерации полномочия согласовывать силовые должности и региональных прокуроров? Есть ли в этом смысл практический, а не только ради балансировки полномочий?**

– Об этом Владимир Путин сам сказал публично: необходимо освободить силовиков от «неправомерного» влияния региональных властей. Проблема реальная и актуальная для антикоррупционной политики (контроль над региональными властями), снижения давления на бизнес, повышения инвестиционной привлекательности регионов.

– **В интервью «Эксперту» вы предсказали изменения полномочий парламента в части влияния на состав правительства. (См. «Тихая революция партийной системы, № 48 за 2018 год.) Но мы думали, что сначала нужно усилить партии, а все остается по-старому.**

– Действительно, прогноз оказался удачным. Приятно, нечасто так бывает. Но все произошло гораздо быстрее и гораздо фундаментальнее. Да, сила партий связана с влиятельностью парламента. Только направленность связи может быть разной. В нашем случае не партии «потянут» за собой парламента, а наоборот, новые полномочия парламента повысят вес и значение партий. Одно дело – представительство, законотворчество и эпизодический контроль над правительством (ежегодные отчеты) и совсем другое – полноценная политическая ответственность за премьера, состав правительства (кроме силового блока) и его курс.

– Поэтому появляются новые партии? Это второй эшелон или движение к парламентской многопартийности?

– Стартапы всегда интересны, включая партийные, но большая часть из тех, что появилась, перспективными не выглядят. Пока они больше похожи на проекты «из головы», а не «от сердца». Кроме того, перспективы новых партий, включая те, которые еще не появились, зависят не столько от них самих: инкубенты всегда обладают позиционным преимуществом – они уже есть, а новичкам еще только предстоит состояться в каком-то качестве. Или не состояться вообще. Так вот, перспективы новых партий во многом зависят от того, насколько существующие партии смогут эффективно воспользоваться новыми возможностями. Самое главное: теперь формирование правительства в их руках.

Правда, сигнал о новых возможностях партий, похоже, в общество пока не прошел. Да и сигнал этот после 15 января дважды поменял содержание. Первоначально он работал скорее на активизацию антисистемных сил, на всех, кто хотел бы стать кандидатом в министры в «России после Путина». «Поправка Терешковой» и здесь скорректировала ситуацию: сильный Путин сохраняется как точка отсчета. Поэтому новые партии, которые уже успели появиться, вряд ли можно считать показательными. Но общественный запрос на изменение партийной системы очень большой. По опросам, около половины российских граждан не считают себя представленными ни одной из существующих политических партий. Когда, как и в какой степени проявится этот общественный запрос – вопрос открытый. Это интрига на будущее. Напомню, что основания, которые привели к возникновению большинства российских политических партий, все больше становятся частью истории и постепенно перестают быть актуальными для общества. Это относится и к КПРФ, и к ЛДПР, и к «Справедливой России». Новые поколения требуют новых партий.

– Велик ли электоральный запас «Единой России»?

– Что касается «Единой России», то ей предстоит самое сильное из возможных испытаний – испытание статусом «правлящей партии», которая несет ответственность за политику правительства. До недавнего времени важнейшим ресурсом партии была связь с президентом, самым сильным политическим лидером. Так вот, поправки скорее ослабляют эту связь. В новой политической реальности будущее «Единой России» будет гораздо больше зависеть от нее самой.

– Не ожидают ли нас политические кризисы, когда многопартийная Дума откажется согласовывать правительство?

– С точностью до наоборот: поправки делают взаимодействие президента и Госдумы по поводу формирования правительства более гибким, чем раньше. Риски политического кризиса снижаются.

– «Социальные» поправки, как считают многие, должны отвлечь избирателей от поправок «политических». Зачем прописывать экономические обязательства в меняющемся финансовом мире? А с Богом и русским языком какая-то мешанина получилась. Какие у вас ощущения?

– Мир действительно меняется очень быстро. И значение оснований государственного единства только повышается. Как раз к этому и относятся социальные обязательства государства. Поправки конституционализуют социальное государство. Государство обязуется при любых обстоятельствах выполнять базовые социальные обязательства перед гражданами. Это важно в принципе, как гарантия от рецидивов политики девяностых, и для прояснения смысла недавней пенсионной реформы в особенности. После того как поправки вступят в действие, социал-дарвинизм в России будет запрещен Основным законом государства. И не стоит противопоставлять «социальные» поправки «политическим». В концептуальном плане это единое целое. Важно еще одно обстоятельство. Конституционализация социальных обязательств создает образец, альтернативный тому, который утвердился в качестве всеобщей нормы в ходе неолиберальной глобализации.

То же самое касается и других новых положений, напрямую не связанных с системой государственной власти. Конституция не просто юридический, но и основополагающий ценностный, «морально-этический» документ. Значение религии и русского народа в развитии российского государства, победа в Великой Отечественной войне, значение детей и роль семьи – это очевидные исторические факты нашей истории. И не просто факты. Для нас они превратились в социальные ценности, в важную часть общероссийской идентичности. Но ценности всегда и везде оспариваются. Это значит, что наиболее важные из них должны быть защищены законом, а самые-самые важные – авторитетом Конституции и совокупной мощью российского государства.

А то получится, как с освобождением Освенцима. Кто освобождал? Украинский фронт? Значит, украинцы и освобождали. Какие русские? Русских там не было, ведь не было же какого-то отдельного Русского фронта. Нельзя позволять чужим хозяйничать в нашей

истории. Возражения против этой части поправок похожи на саморазоблачение: да, мы делаем то, что собирается запретить Конституция. А именно ставим под вопрос очевидные исторические факты, которые стали ценностями большинства, да, мы проводим против них целенаправленные кампании с расчетом на то, что все «очевидное» и «ценное» сейчас, со временем, можно растворить в агрессивном дискурсе. Конституционализация основополагающих моральных ценно-

стей не предвыборная «игра с большинством»: с Основным законом не шутят. Это превращение моральных ценностей граждан в основание государственного единства. Повторю: политическая, социальная и моральная составляющие поправок к Конституции образуют единое целое, позволяющее российскому государству перейти к «прорывной» модели развития и длительное время оставаться на этой траектории.

Петр Скоробогатый