



ФОНД ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ

# НОВАЯ (НЕ)ЛЕГИТИМНОСТЬ

КАК ПРОХОДИЛО И ЧТО ПРИНЕСЛО  
РОССИИ ПЕРЕПИСЫВАНИЕ  
КОНСТИТУЦИИ

# **НОВАЯ (НЕ)ЛЕГИТИМНОСТЬ КАК ПРОХОДИЛО И ЧТО ПРИНЕСЛО РОССИИ ПЕРЕПИСЫВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ**

**Либеральная миссия — Экспертиза**

**Выпуск 10**

Станислав Андрейчук, Владимир Гельман, Игорь Клямкин,  
Александр Кынев, Ольга Кряжкова,  
Григорий Мельконьянц, Глеб Павловский,  
Владимир Пастухов, Николай Петров, Кирилл Рогов,  
Константин Сонин, Сергей Шпилькин, Григорий Юдин

Под редакцией Кирилла Рогова

УДК 323/324(470+571):342(06)  
ББК 66.3(2Рос),1я4+67.0я4  
Н 72

Н 72 Новая (не)легитимность : Как проходило и что принесло России переписывание конституции / под ред. К. Рогова. — Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2020. — 82 с.

ISBN 978-5-903135-73-8

Настоящий выпуск серии «Либеральная миссия — Экспертиза» посвящен тому, как проходил в России процесс изменения конституции, в особенности ее завершающий этап — так называемое «всероссийское голосование», и какие последствия несет он для политического будущего России. В центре внимания экспертов — юристов и политологов — анализ процедуры изменения конституции с юридической и политической точек зрения, анализ изменений и процесс их «одобрения» в контексте динамики политического режима и в сравнительной перспективе, анализ реального соотношения сил в обществе и отношения к поправкам разных социальных групп, а также стратегий различных групп и политических агентов, в частности — российской оппозиции, в этой политической кампании, анализ хода и результатов «всероссийского голосования» и, наконец, обсуждение политических и социальных итогов и вероятных последствий этой политической кампании.

УДК 323/324(470+571):342(06)  
ББК 66.3(2Рос),1я4+67.0я4

ISBN 978-5-903135-73-8

© Фонд «Либеральная Миссия», 2020

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ОСНОВНЫЕ НАБЛЮДЕНИЯ И ВЫВОДЫ</b> _____	<b>6</b>
<i>КИРИЛЛ РОГОВ. РЕЖИМ ПРОДЛЕНИЯ: CONTINUISMO</i> <b>ПО-РОССИЙСКИ И СКОНСТРУИРОВАННОЕ БОЛЬШИНСТВО</b> _____	<b>9</b>
<b>Приложение. Постсоветские президентства:</b> <b>практика авторитарных пролонгаций</b> _____	<b>21</b>
<i>ОЛЬГА КРЯЖКОВА. ПРАВОВОЙ ИЛЛЮЗИОН: МОЖНО ЛИ СЧИТАТЬ</i> <b>НОВУЮ КОНСТИТУЦИЮ ПРИНЯТОЙ НАДЛЕЖАЩИМ ОБРАЗОМ?</b> ____	<b>24</b>
<i>СЕРГЕЙ ШПИЛЬКИН. ХВОСТ ВЕРТИТ КОМЕТОЙ:</i> <b>МАСШТАБЫ И ГЕОГРАФИЯ АНОМАЛИЙ</b> <b>«ПОПРАВОЧНОГО» ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ</b> _____	<b>31</b>
<b>Приложение. Методы и диаграммы</b> _____	<b>43</b>
<i>СТАНИСЛАВ АНДРЕЙЧУК, ГРИГОРИЙ МЕЛЬКОНЬЯНЦ.</i> <b>ОБНУЛЕНИЕ НАБЛЮДЕНИЯ: КАК ПРОХОДИЛО</b> <b>«ВСЕРОССИЙСКОЕ ГОЛОСОВАНИЕ»</b> _____	<b>46</b>
<i>ГРИГОРИЙ ЮДИН. ВОПРОС ОПРОСОВ: ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ</i> <b>В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОГО РАСКОЛА</b> _____	<b>53</b>
<i>ВЛАДИМИР ГЕЛЬМАН. ПОРАЖЕНИЕ БЕЗ СРАЖЕНИЯ:</i> <b>РОССИЙСКАЯ ОППОЗИЦИЯ И ПРЕДЕЛЫ МОБИЛИЗАЦИИ</b> _____	<b>63</b>
<i>КОНСТАНТИН СОНИН, ГЛЕБ ПАВЛОВСКИЙ, ГРИГОРИЙ ЮДИН,</i> <i>ИГОРЬ КЛЯМКИН, АЛЕКСАНДР КЫНЕВ, НИКОЛАЙ ПЕТРОВ,</i> <i>ВЛАДИМИР ПАСТУХОВ. ПОСТОБНУЛЕНИЕ: ИТОГИ, ВЫЗОВЫ,</i> <b>СЦЕНАРИИ</b> _____	<b>70</b>

## **СЕРИЯ «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ — ЭКСПЕРТИЗА»**

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ В 2011–2013 ГГ. КРИЗИС И ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО АВТОРИТАРИЗМА. ВЫП. 1 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2014. — 69 с.

СЕМЬ ТОЩИХ ЛЕТ: РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА НА ПОРОГЕ СТРУКТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ: МАТЕРИАЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА. ВЫП. 2 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2016. — 68 с.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ 2014–2016: ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ АВТОРИТАРНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ. ВЫП. 3. / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2016. — 218 с.

СТРЕСС-ТЕСТ НА ПОЛ РОССИИ. ТЕХНОЛОГИИ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ДОМИНИРОВАНИЯ И ИХ ОГРАНИЧЕНИЯ: АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ 2018 Г. ВЫП. 4 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2018. — 60 с.

КРЕПОСТЬ ВРАСТАЕТ В ЗЕМЛЮ. ГОД ПОСЛЕ ВЫБОРОВ: СТРАТЕГИИ, ВЫЗОВЫ, ТРЕНДЫ. ВЫП. 5 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2019. — 57 с.

ЦАРЬ ГОРЫ: НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ТРАНСФЕР ВЛАСТИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ. ВЫП. 6. / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2019. — 44 с.

ВСТРЕЧНАЯ МОБИЛИЗАЦИЯ. МОСКОВСКИЕ ПРОТЕСТЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ — 2019. АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД. ВЫП. 7 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2019. — 110 с.

ДЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСТИТУЦИИ : ЧТО НУЖНО И ЧТО НЕ НУЖНО МЕНЯТЬ В РОССИЙСКОМ ОСНОВНОМ ЗАКОНЕ. ВЫП. 8 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2020. — 80 с.

КОРОНАКРИЗИС 2020: ЧТО БУДЕТ И ЧТО ДЕЛАТЬ? СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ И МЕРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ. ВЫП. 9 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2020. — 45 с.

НОВАЯ (НЕ)ЛЕГИТИМНОСТЬ : КАК ПРОХОДИЛО И ЧТО ПРИНЕСЛО РОССИИ ПЕРЕПИСЫВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2020. — 82 с.

Настоящий выпуск серии «Либеральная миссия — Экспертиза» посвящен тому, как проходил в России процесс изменения конституции, в особенности его завершающий этап — так называемое «всероссийское голосование», и какие последствия несет он для политического будущего России<sup>1</sup>. Наша задача рассмотреть этот процесс в более широком институциональном и политическом контексте, проанализировать его условия, механизмы и вероятные последствия. В центре нашего внимания:

- оценка конституционных изменений в сравнительном контексте аналогичных практик авторитарных режимов и в перспективе динамики политических режимов постсоветского пространства;
- анализ процедуры изменения конституции с юридической и политической точек зрения;
- анализ реального соотношения сил в обществе и отношения к поправкам разных социальных групп, а также стратегий различных групп и политических агентов, в частности — российской оппозиции, в этой политической кампании;
- анализ хода и результатов «всероссийского голосования»;
- и, наконец, обсуждение политических и социальных итогов и вероятных последствий произошедшего, и прежде всего вопроса — несет ли принятие поправок новую легитимность и секьюритизованность режиму или, наоборот, формирует новые вызовы для него?

---

1 Подробному анализу самих изменений в конституции, их политическому и юридическому содержанию посвящен один из предыдущих выпусков серии. См.: Деконструкция конституции : Что нужно и что не нужно менять в российском основном законе / под ред. К. Рогова. — Москва : Либеральная миссия, 2020. —80 с. Режим доступа: [http://liberal.ru/files/articles/7489/Dekonstrukciya\\_Konstitucii\\_chto\\_nuzhno\\_i\\_chto\\_ne\\_nuzhno\\_menyat\\_v\\_rossijskom\\_Osnovnom\\_Zakone.pdf](http://liberal.ru/files/articles/7489/Dekonstrukciya_Konstitucii_chto_nuzhno_i_chto_ne_nuzhno_menyat_v_rossijskom_Osnovnom_Zakone.pdf)

# ОСНОВНЫЕ НАБЛЮДЕНИЯ И ВЫВОДЫ

До 2020 года Россия оставалась единственной страной постсоветского пространства с авторитарным режимом, в которой правило ограничения сроков для президента не было отменено или ограничено, а конституция, принятая в начале 1990-х, не подвергалась широкой правке. Внесенные в конституцию изменения символически завершают проходивший в течение двух десятилетий процесс транзита страны из разряда относительно свободных, полудемократических, каковой она была в 1990-е годы, в разряд консолидированных авторитаризмов.

\* \* \*

Новая конституционная модель политического устройства реализует доктрину президентской супрематии — неограниченного господства президентской власти над всеми прочими ее ветвями, своего рода президентского цезаризма или президентской диктатуры, характерную и для других консолидированных постсоветских авторитаризмов. Поправка об обнулении сроков действующего президента, как и в других подобных случаях, символически удостоверяет, что теперь не президент — заложник и объект регулирования конституционных норм, а, наоборот, конституция — объект регулирования и продукт воли президентской власти.

\* \* \*

Учитывая характер и масштаб поправок (текст конституции увеличился на треть), надлежащей правовой формой их введения могла быть только форма принятия новой конституции. Закон о поправке к конституции не является тем, за что себя выдает: большое количество разнородных поправок, часть из которых вторгается в сферу положений неизменяемых частей, он представляет как одну поправку. К тому же закон устанавливает ad hoc процедуру принятия поправок, которая является миксом из процедур принятия одной поправки и процедуры принятия новой конституции, но в результате не соответствует ни одному из прописанных в действующей конституции способов внесения изменений в нее. Закон также определяет в самом общем виде правила «общероссийского голосования», которые не соответствуют описанным в конституции формам установления народного волеизъявления. В результате поправки к конституции не могут считаться принятыми надлежащим образом с точки зрения требований действующей Конституции России.

\*\*\*

Предпринятая конституционная реформа отнюдь не является лишь формальным закреплением произошедших ранее изменений. Сам ее ход играет формирующую роль — он призван изменить баланс сил и в очередной раз изменить прежние стандарты взаимодействия президентской власти с гражданами и институциональными контрагентами и утвердить новые стандарты, в том числе — в области электоральных практик.

\* \* \*

Статистический анализ официальных итогов «всероссийского голосования» указывает на радикальное изменение электоральных практик: если в предыдущие 12 лет доля аномальных голосов (фальсификаций), идентифицируемых статистическими методами, колебалась в промежутке 14–23% от общего числа голосов, то специальный режим голосования в 2020 году привел к взлету этого показателя до 37%. Скорректированный результат голосования (за вычетом фальсификаций) — около 65% голосов «за» при явке около 43%. Группа регионов со сверхвысоким уровнем фальсификаций (свыше 25% всех поданных голосов) увеличилась до 46 — более половины от общего числа. Впервые с 2011 года возобновлена практика масштабных фальсификаций в Москве и расширилась в некоторых других мегаполисах.

\* \* \*

Одним из главных итогов «всероссийского голосования» стал фактический слом общепринятых практик наблюдения за ходом голосования, сдерживавших масштабы фальсификаций ранее. Доступ наблюдателей был ограничен еще на уровне «закона о поправке», препятствовали ему и общественные палаты, неправомерно наделенные правом направления наблюдателей вместо политических партий. Но главным фактором, ограничившим возможность наблюдения, стало многодневное досрочное голосование, и в особенности — голосование вне помещений для голосования (избирательных участков). Еще одним механизмом искажения воли избирателей стала практика принуждения к голосованию по месту работы. В целом же Центральная избирательная комиссия грубо превысила свои полномочия и нарушила сам «закон о поправке», т.к. не имела прав по расширению сроков и форм голосования. В результате в рамках «досрочного голосования» было получено 4/5 всех голосов, которые должны быть признаны недействительными, а реальные итоги голосования установить не представляется возможным.

\* \* \*

Как свидетельствуют доступные данные опросов общественного мнения, в своем отношении к конституционным поправкам общество оказалось расколото на две практически равные группы сторонников и противников. При этом в младших и средних возрастах (18–55 лет) противники поправок преобладают, в то время как сторонники их в основном сосредоточены в старшей возрастной группе (старше 55 лет). Обнаружившийся общественный раскол и снижение «плебисцитарной» поддержки Владимира Путина и существующего

статус-кво вынуждают Кремль оказывать давление на социологические центры, чтобы ограничить информированность общества об этих тенденциях.

\* \* \*

Несмотря на снижение уровня поддержки режима и достаточно широкое неприятие конституционных поправок в обществе, структурные ограничения: нерешенность проблемы координации, отсутствие организационных структур национального масштаба и неспособность, вследствие этого, выстраивать стратегии длительной протестной мобилизации, — не позволили российской оппозиции воспользоваться моментом и оказать сопротивление очередному укреплению авторитарных институтов с помощью квазиреферендума. Отсутствие единой стратегии в рядах противников поправок, с одной стороны, и административная мобилизация консервативного электората (пенсионеров, работников крупных предприятий), с другой стороны, привели к тому, что среди голосовавших контингентов сторонников принятия поправок было больше, чем противников.

\* \* \*

Большинство экспертов склоняются к мнению, что ущербность процедур принятия и одобрения поправок, скорее, обнажила недостаток электоральной легитимности режима. Вместе с тем «поправочная» кампания продемонстрировала его значительный организационный потенциал на фоне низкой организованности оппозиционно настроенных контингентов. Формальный успех конституционной реформы не изменит тенденции снижения поддержки режима и Владимира Путина, проявившей себя в последние годы; при этом снижение электоральной легитимности будет подталкивать режим к расширению репрессивных практик и различных форм контроля общества, медиа и социальных сетей, а также закреплению новых практик манипулирования выборами, позволивших вдвое увеличить масштабы электоральных фальсификаций.

# Кирилл Рогов,

вице-президент фонда «Либеральная миссия»

## РЕЖИМ ПРОДЛЕНИЯ: CONTINUISMO ПО-РОССИЙСКИ И СКОНСТРУИРОВАННОЕ БОЛЬШИНСТВО

*Россия оставалась единственной из 7 авторитарных стран постсоветского пространства, где конституционное ограничение по срокам не было отменено для действующего президента. Его отмена и сопутствующие поправки, утверждающие конституционную модель президентской супрематии, выглядят завершением происходившего в течение двух десятилетий транзита страны к зрелому персоналистскому авторитаризму. Однако эти изменения происходят гораздо позже, чем в прочих авторитарных постсоветских странах, в рамках юридически и политически ущербных процедур и на фоне снижающейся популярности режима. Эти процедуры, тем не менее, позволили Кремлю «сконструировать большинство»: отсутствие единой стратегии в рядах противников поправок, с одной стороны, и административная мобилизация конформистского электората (пенсионеров, работников крупных предприятий), с другой, привели к тому, что среди голосовавших сторонников принятия поправок было больше, чем противников.*

## CONTINUISMO И ДИНАМИКА НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ

Внесение в конституцию поправки, обнуляющей прежние сроки Владимира Путина и позволяющей ему с 2024 года вновь дважды занимать президентское кресло, безусловно, является главным событием предпринятой в России конституционной реформы. Это, однако, совсем не значит, что прочие 205 вставок и изменений, внесенные заодно с ней, не имеют значения — они достаточно ясно и последовательно отражают антидемократические установки путинского режима и претендуют на то, чтобы стать своего рода конституцией в консти-

туции, переписать ее, не прибегая к процедуре принятия новой конституции (см. подробнее ниже в материале Ольги Кряжковой). Но именно поправка об «обнулении» является своего рода зна́ком и рубежом нового этапа в политической динамике режима, как и главной и истинной причиной конституционной реформы.

Манипулирование конституционными нормами в целях продления времени пребывания в президентском офисе — широко известное явление. Еще в первой половине 20 века оно получило название *continuismo*. Использование испанского слова связано с тем, что именно в латиноамериканских странах, рано ставших электоральными демократиями с преимущественно президентскими системами, проблема ограничения сроков президентства давно является одним из центральных конституционно-политических вопросов<sup>1</sup>. Всего, по подсчетам современного исследователя, с 1945 года в мире имели место 129 эпизодов такого рода «пролонгаций». Но если в 20 веке чемпионами по *continuismo* были страны Латинской Америки, то в последние 30 лет около 70% всех случаев приходится на страны бывшего СССР и Африки (см. таблицу 1).

**Таблица 1.** Статистика и география *continuismos* мире

<b>Continuismo</b>			
	<b>с 1945 года</b>	<b>с 1990 года</b>	
Президентов	95	52	55%
Случаев	129	77	60%
<b>Continuismo с 1990 года</b>			
	<b>Африка</b>	<b>Страны бывшего СССР</b>	<b>Латинская Америка</b>
Президентов	26	8	9
Случаев	34	20	12

**Источник:** Batur, Alexander. «Continuismo in Comparison.» *The Politics of Presidential Term Limits* (2019): 75.

Это связано с тем, что в конце прошлого века с крушением коммунизма и концом холодной войны два эти региона пережили волну обвальных либерализаций политических режимов. В процессе либерализации в большинстве стран, где у власти до того стояли однопартийные режимы, учреждались президентские посты и принимались президентские или полупрезидентские конституции, содержавшие норму, ограничивающую допустимый президентский

1 См. об этом, например: Carey, John M. The Reelection Debate in Latin America // *Latin American Politics and Society* 45. — 2003. — № 1. — P. 119–133.

срок. При том, что лишь малое число из этих стран стали за прошедшие 30 лет полноценными демократиями, политические траектории остального большинства существенно различаются. В одних странах складывались устойчивые политические и элитные коалиции, противостоящие друг другу и взаимно друг друга сдерживающие; в других президентской коалиции удавалось «подмять» прочие политические силы и элитные группы, выстроив единую «патрональную пирамиду» («вертикаль власти») и консолидировав персоналистский авторитарный режим.

Если обратиться к постсоветскому пространству, оставив в стороне страны Балтии (консолидированные демократии), то различие двух типов политических траекторий остальных бывших союзных республик хорошо видно в таблице 2. Это различие ясно проявляется: (1) в результатах выборов — неконкурентных в случае авторитарных стран (победитель регулярно получает здесь 80–90% голосов) и конкурентных во второй группе (победитель получает в среднем 53–58% голосов); (2) в уровне доступных политических прав и гражданских свобод — в среднем около 6 баллов в авторитарных странах по шкале Freedom House («несвободные страны», 7 — худшая оценка) против 3,6–4,0 баллов у второй группы («частично свободные страны»), и, наконец, (3) в сменяемости власти: в авторитарных странах средняя длительность пребывания лидера у власти составляет более 13 лет, в то время как во второй группе — около 6 лет.

**Таблица 2.** Два типа постсоветских режимов: уровень конкурентности и политических свобод

	% голосов победителя президентских выборов, среднее		Число постсоветских президентов	FREEDOM HOUSE (среднее)	
	За 25 лет	За последние 12 лет		1991–1999	2000–2019
<b>Персоналистские авторитаризмы:</b> Туркменистан, Узбекистан, Казахстан, Таджикистан, Азербайджан, Беларусь	85	89	2	5,9	6,2
<b>Конкурентные олигархии:</b> Грузия, Армения, Молдова, Украина	59	53	5	3,9	3,6
Киргизия	76	65	5	4,1	5
Россия	59	70	3	3,6	5,6

**Примечание.** В Казахстане имеет место не полный переход власти; в Киргизии и Молдове имели место временные президентства; Армения перешла к парламентской форме правления.

При том, что страны второй группы (Армения, Грузия, Молдова, Украина) не считаются полноценными демократиями и могут скорее быть названы «конкурентными олигархиями» (здесь правительство не находится под контролем граждан, отсутствует верховенство права, а политические партии и СМИ, как правило, зависят от олигархических группировок), сам по себе относительно высокий уровень политической конкуренции ведет к тому, что гражданские и политические права гораздо лучше здесь обеспечены. Россия в 1990-е годы тяготела к группе стран с конкурентным политическим режимом, но в 2000-е начала транзит в авторитарную группу, в то время как Киргизия, наоборот, после революции 2005 года перестала быть персоналистским авторитаризмом и перешла в группу «конкурентных олигархий». Вообще, следует обратить внимание, что в каждой из стран второй группы имела место по меньшей мере одна так называемая «цветная революция», в ходе которой массовые протесты граждан срывали попытку «окапывания» в исполнительной власти той или иной элитной группы и ее политической клиентелы. И, наоборот, во всех странах авторитарной группы правило ограничения числа президентских сроков не соблюдалось и пересматривалось тем или иным образом. До 2020 года Россия, стремительно приближаясь к странам авторитарной группы (78% Путина на последних президентских выборах, 5,6 баллов в уровне политических прав и гражданских свобод), оставалась единственной, где этот рубеж, пусть формально, продолжал существовать.

В странах, где режим становится неконкурентным, логики политического и конституционного процессов движения к диктатуре прочно переплетены. В полупрезидентских республиках президент является главой государства, но не главой исполнительной власти — бремя управления ею он делит с назначаемым или утверждаемым парламентом премьером: действует система двух ключей, один из которых находится в руках парламента. Если же президентской стороне удастся взять под контроль надежное большинство в парламенте, относительная автономия премьера, предполагаемая конституционной конструкцией, превращается в фикцию, а президент становится де-факто и главой государства, и главой исполнительной власти. При отсутствии мощного сопротивления в элитах или на улицах это позволяет ему осуществить дальнейшую экспансию президентских полномочий — сначала фактических, а потом и конституционных.

Из таблицы 1 хорошо видно, что число кейсов «продления» гораздо больше, чем число президентов, занимавшихся этим. Это связано с тем, что процесс продления обычно носит «ползучий» характер. Как правило, сначала под каким-либо предлогом откладываются выборы и удлиняются президентские сроки. Это необходимо, чтобы укрепить президентскую патрональную пирамиду и сломить сопротивление прочих элитных и политических групп. Чем дольше президент находится у власти, тем крепче и шире сети патронажа и неизбежное «продление». За этим следуют манипуляции с правилами исчисле-

ния сроков, избрание марионеточных президентов-местоблюстителей, и на последнем этапе в конституции вовсе убирается упоминание о числе сроков, либо вносится уточнение, согласно которому это ограничение не распространяется на действующего президента или на его прежние сроки.

При этом, как правило, «продление» сопровождается целым рядом конституционных изменений, которые институционально обеспечивают и подкрепляют «пожизненное президентство». Эти изменения перераспределяют полномочия прочих ветвей власти в пользу президентской и уничтожают основания их автономии, ставя в зависимость от президентской вертикали. Такого рода изменения, имевшие место практически во всех странах бывшего СССР с консолидированными авторитарными режимами (строки 1–6 таблицы 2), позволяют исследователям говорить об особой авторитарной конституционной доктрине президентской супрематии. Даже если в конституции присутствует упоминание о разделении властей, прочие элементы конституционной конструкции его не поддерживают и не обеспечивают. Фактически существует одна нераздельная президентская система власти — своего рода президентский принципат или диктатура<sup>1</sup>. Сама идея республики становится здесь скорее фикцией; не случайно на следующем витке эти страны тяготеют к установлению «наследственного президентства». Именно поэтому значимой в российском случае является не только главная поправка о сроках, но и целый пул поправок, ограничивающих права граждан, ослабляющих правительство, уничтожающих элементы автономии местного самоуправления и судебной власти.

Наличие этого широкого институционального шлейфа объясняет одну особенность таких режимов. Хотя политологи классифицируют их как персоналистские (в противопоставлении партийным и военным), этот термин не стоит понимать буквально. При том, что продление президентских полномочий или отмена ограничений по срокам делаются обычно под конкретного лидера, а сам режим тяготеет к использованию такого архаического социального института как «культ личности» (президентов часто обзывают здесь «лидерами нации», внося даже этот термин в конституцию), речь в действительности идет не об индивидуальности, а о функции. Точно так гениальным руководителем оказывался каждый следующий генсек в Советском Союзе или каждый следующий из династии Кимов в Северной Корее. В Туркменистане и Узбекистане, где первые секретари республиканских компартий, став президентами, создали наиболее авторитарные постсоветские режимы и реализовали модель «по-

1 Штыков П. Классическая типология систем правления и недемократический президентализм: опыт Евразии / П. Штыков // Сравнительно конституционное обозрение. — 2018. — № 4 (125). URL: [https://www.gsi.uni-muenchen.de/personen/professoren/stykov/publikationen/stykov\\_nondempres Eurasia.pdf](https://www.gsi.uni-muenchen.de/personen/professoren/stykov/publikationen/stykov_nondempres Eurasia.pdf) ; Деконструкция конституции... / URL: [http://liberal.ru/files/articles/7489/Dekonstrukciya\\_Konstitucii\\_chno\\_nuzhno\\_i\\_chno\\_ne\\_nuzhno\\_menyat\\_v\\_rossijskom\\_Osnovnom\\_Zakone.pdf](http://liberal.ru/files/articles/7489/Dekonstrukciya_Konstitucii_chno_nuzhno_i_chno_ne_nuzhno_menyat_v_rossijskom_Osnovnom_Zakone.pdf)

жизненного президентства», умерев на своих постах, их преемники уже через месяц триумфально получали на выборах те же самые 85% голосов, заменяли на бесконечных билбордах и почтовых марках изображения предшественника на свои, а в школах вместо литературных произведений и речей прежнего «отца» или «защитника» нации начинали штудировать опусы нового.

Принятие конституционной поправки об «обнулении» в России и комплекс сопутствующих ей норм маркируют транзит политического режима от более мягких форм авторитаризма (конкурентного авторитаризма) к тому, что многие исследователи именуют авторитарной гегемонией.

## РОССИЙСКИЙ КЕЙС CONTINUISMO: УЩЕРБНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И СКОНСТРУИРОВАННОЕ БОЛЬШИНСТВО

Авторы еще одного сравнительного исследования продлений президентских полномочий описывают 60 удачных и неудачных попыток такого рода за последние 20 лет и классифицируют различные стратегии «продлений» (см. таблицу 3), а в Приложении к этому тексту представлена картина того, как пожизненное президентство утверждалось в авторитарных странах постсоветского пространства. Из этих данных видно, что российский кейс *continuismo* также имел несколько стадий: это и избрание «президента-местоблюстителя» в 2008 году, и удлинение срока президентских полномочий с 4 до 6 лет. После возвращения Путина в президентское кресло на 3 и 4 президентские сроки шансы на его уход в соответствии с конституционной нормой становились ничтожны, также как крайне низки шансы, что, добившись продления полномочий, Путин не воспользуется этой возможностью. Обычно добившиеся продления лидеры не уходят добровольно, во всяком случае — в столь раннем по геронтократическим меркам «пожизненных» возрасте. Однако дело даже не в этом: поправка об «обнулении» сроков действующего президента, как и в других подобных случаях, символически удостоверяет, что теперь не президент заложник и объект регулирования конституционных норм, а, наоборот, конституция — объект регулирования и продукт воли президентской власти.

**Таблица 3.** Способы продления президентских сроков и их успешность

Попытки продления президентства с 2000 года			
Стратегии	Число случаев	Доля стратегии в общем числе	Из них успешные случаи
Поправки в конституцию	40	65%	24
Новая конституция и обнуление сроков	5	8%	5

Реинтерпретация сроков с помощью суда	6	10%	5
Президент-местоблюститель	6	10%	2
Отмена (откладывание) выборов	3	5%	3
Всего	60		39

**Источник:** Versteeg, M., Horley, T., Meng, A., Guim, M., & Guirguis, M. (2020). The law and politics of presidential term limit evasion. *Columbia Law Review*, 120(1), 173-248.

Механизм конституционного «обнуления», использованный Владимиром Путиным, повторяет таджикский сценарий 2003 года: президент Эмомали Рахмон провел референдум о внесении в конституцию 56 поправок, где, помимо норм, подтверждающих разнообразные права граждан, в том числе — на бесплатную медицину и образование, содержалось ограничение президентства двумя сроками с оговоркой, что оно не относится к самому Эмомали Рахмону. Вместе с тем особенностью российского кейса в сравнении с прочими странами бывшего СССР является весьма позднее (и неполное) конституционное закрепление путинского статуса «вечного президента». В странах Центральной Азии отмена или опрокидывающее нарушение правила двух сроков происходили в конце 1990-х — начале 2000-х годов: Назарбаев (1998), Ниязов (1999), Акаев (2000), Каримов (2003). А. Лукашенко отменил ограничение по срокам в 2004 году, на десятом году правления, в Азербайджане ключевым шагом в этом направлении стала наследственная передача власти от Гейдара Алиева к сыну Ильхаму в 2003 году, а отмена ограничений по срокам для последнего произошла в 2009 году, на шестом году правления (подробнее см.: Приложение. Постсоветские президентства: практика авторитарных пролонгаций).

В России формальная отмена конституционных ограничений для действующего президента состоялась лишь на двадцатом году пребывания Путина у власти и на двадцать девятом году ее постсоветской истории. Это связано с тем, что до начала 2000-х годов, как уже было сказано, Россия в большей степени следовала траектории конкурентных режимов (конкурентных олигархий), где существует сильная оппозиция президентской власти, не контролирующей или контролирующей лишь частично парламент и региональные выборы. Этот десятилетний опыт неавторитарного режима сделал возврат к диктатуре в России более сложным и длительным процессом.

Гораздо менее уверенным, чем его авторитарные собратья по постсоветскому пространству, выглядит Владимир Путин и в процедурах продления своего президентства. Объявив 15 января конституционную реформу, он лишь 10 марта, в условиях нарастающей эпидемии, решил анонсировать ее ключевой элемент — поправку об «обнулении» собственных президентских сроков. Затем использовал гибридную форму принятия поправок, не соответству-

ющую ни одной из процедур, предусмотренных действующей конституцией (см. подробнее в материале Ольги Кряжковой в настоящем выпуске), а референдум, который обычно используют для своей легитимации лидеры зрелых авторитарных режимов, заменил имитационной формой «всероссийского голосования», фактически отменив общепринятые нормы контроля голосования и верификации его результатов.

Громоздкая и ущербная в юридическом и политическом отношении процедура понадобилась по той причине, что популярность Владимира Путина и олицетворяемого его фигурой статус-кво снижалась в последние годы, в то время как уровень репрессивности режима и уровень его контроля над общественными и электоральными процессами не компенсировали этого снижения в достаточной мере. В результате поправка об «обнулении» вызвала широкое неприятие в общественном мнении, в особенности на фоне многократных заверений Владимира Путина, что он намерен соблюдать нормы действующей конституции.

Действительно, как показывают социологические данные, сторонники и противники поправок составляли накануне голосования близкие по величине группы (см. подробнее в материале Григория Юдина в настоящем выпуске). В социологических опросах доля первых колебалась в диапазоне 40–51%, а вторых — 30–45%, при среднем разрыве около 9 п.п. (в июньских опросах разрыв заметно сократился), однако этот разрыв может быть связан с меньшей склонностью оппонентов режима сообщать свое мнение социологам.

В этих условиях Кремлю пришлось идти на значительные ухищрения, чтобы превратить эту картину общественного раскола в демонстрацию повсеместного одобрения «обнуления» и сопутствующих конституционных новаций. Помимо манипуляций с процедурой принятия поправок (205 поправок были выданы за одну, чтобы спрятать «обнуление» за фасадом социал-популизма и экзальтированного патриотизма), Кремль использовал экстремальную ситуацию эпидемии ковид-19 для того, чтобы сломать электоральные стандарты и механизмы контроля выборов, действовавшие в течение предыдущего десятилетия и позволявшие ограничивать масштабы фальсификаций.

Как показывает статистический анализ результатов «всероссийского голосования», за вычетом аномальных голосов (фальсификаций), реальный его результат находится в районе 65% голосов «за» при явке около 43% вместо официально объявленных 78% «за» при явке 68% (такие же результаты мы видим не только на многочисленных отдельных участках, но и в целых регионах, где масштабные фальсификации не имели места — например, в Хабаровском крае). Таким образом, доля аномальных голосов в общем числе поданных голосов составила 37%, в то время как на федеральных выборах последних 12 лет она колебалась в диапазоне 14–23% от общего числа голосов (см. подробнее в материале Сергея Шпилькина в этом выпуске). Немедленно после экстремального «ковидного» голосования Кремль закрепил эту новацию в за-

конодательстве, ограничив возможности наблюдения за выборами и узаконив механизм многодневного голосования, в том числе и на «придомовых территориях», т.е. вне помещений для голосования (поправки были одобрены Думой во втором чтении уже 15 июля, а окончательно 21 июля).

Однако очищенное от аномальных голосов (прямых фальсификаций) распределение голосов 65% «за» и 35% «против» также выглядит в известном смысле авторитарным артефактом. Как известно из социологических опросов, сторонники поправок в целом гораздо чаще выражали намерение принять участие в голосовании, чем их противники (см. таблицу 4). При наличии двух равных по размеру групп сторонников и противников и тех уровнях мобилизации, на которые указывают социологические опросы (85% готовых идти голосовать среди сторонников и 53% среди противников), распределение голосов должно составить примерно то, которое наблюдается в очищенных от фальсификата результатах голосования.

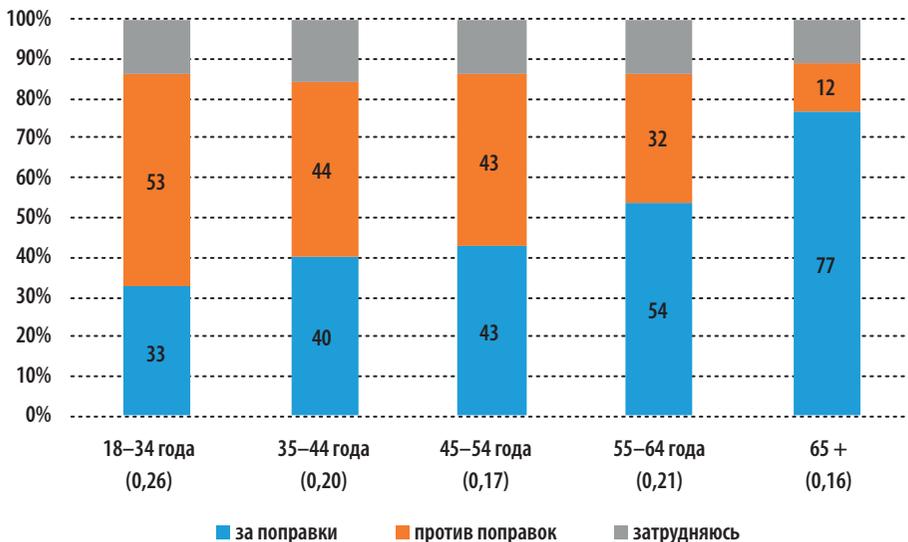
**Таблица 4.** Намерение принять участие в голосовании среди сторонников и противников поправок и президента Путина

22–24 мая: ЕСЛИ БЫ ГОЛОСОВАНИЕ СОСТОЯЛОСЬ В БЛИЖАЙШИЕ МЕСЯЦЫ, ТО ВЫ ПРИНЯЛИ БЫ В НЕМ УЧАСТИЕ? (Левада-Центр)				27–28 июня: БУДЕТЕ ЛИ ВЫ ПРИНИМАТЬ УЧАСТИЕ В ГОЛОСОВАНИИ ПО ВНЕСЕНИЮ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ? (Левада-центр)			
	Всего	За поправки	Против поправок		Всего	Одобрят Путина	Не одобряют Путина
Приму	66	82	53	Приму	50	56	42
Не приму	21	8	39	Не приму	25	13	45
Не знаю	13	10	9	Уже принял	22	29	11
				Намеренные + проголосовавшие	72	85	53

Выраженное сторонниками поправок в разговоре с социологами намерение идти вовсе не означает их фактического прихода. В действительности эти более конформистские контингенты в разговоре с полстерами скорее дают социально нормативные ответы, чем выражают свои истинные намерения. Именно поэтому основной задачей властей было (как это было и на президентских выборах 2018 года) привести соответствующие контингенты к урнам, точнее — принести урны к ним. Из социологических данных хорошо известны параметры соответствующих контингентов. Если среди людей с высшим образованием число противников поправок превышает число сторонников, то среди людей с образованием ниже среднего число сторонников к числу противников относится как 2 к 1. Но самое яркое различие в отношении к по-

правкам связано с возрастом: среди людей младше 55 лет сторонников поправок меньшинство (45 к 55), а среди тех, кто старше, оно составляет 70 к 30 (см. подробнее об этом материал Григория Юдина в настоящем сборнике и график 1).

**График 1.** Отношение к поправкам по возрастным группам



**Примечание.** Агрегированные данные ответов на вопрос «Если бы вы приняли участие в голосовании, то вы проголосовали бы за или против предложенных поправок?» из майского опроса «Левада-центра» (исследование «Курьер», 22–24 мая 2020 года) и вопрос «Одобряете ли вы поправку об отмене президентских сроков, которая позволит Владимиру Путину принять участие в президентских выборах после истечения его нынешнего срока?» июньского опроса (исследование «Курьер», 27–28 июня 2020 года). В скобках указаны доли соответствующих возрастных групп во взрослом населении России.

Задачу мобилизации правильных контингентов решали две технологии: принуждение к голосованию со стороны работодателя (в особенности на крупных предприятиях с большой долей неквалифицированного труда) и голосование вне избирательных участков — на «придомовых территориях», которое вылилось в по-квартирный обход пенсионеров (подробнее об особенностях и условиях голосования по поправкам см. в материале Станислава Андрейчука и Григория Мельконьянца в настоящем выпуске).

В стане противников поправок наблюдалась, по сути, противоположная и хорошо знакомая картина. В странах с не совсем консолидированными авторитарными режимами, где еще считают бюллетени, хотя уже и нечестно, оппозиция, как правило, расколота по поводу ключевого вопроса — голосовать или бойкотировать выборы? На решение его тратятся основные силы, но кон-

сенсус практически никогда не достигается. Более того, разные фракции оппозиции периодически меняют свое отношение к проблеме: так, Алексей Навальный, многие годы выступавший адептом стратегии участия, на этот раз, наоборот, выступал сторонником неучастия. Зато многие традиционные «бойкотчики», годами агитировавшие за неучастие, на этот раз признали стратегию протестного голосования. Но, в результате, все остались при своих (подробно о стратегиях оппозиции и существующих для нее ограничениях см. в материале Владимира Гельмана в настоящем выпуске).

Однако отказ от участия, стратегия «бойкота», т.е. заведомого непризнания легитимности процедуры, почти автоматически означает для оппозиции и отказ от оспаривания результатов голосования. Между тем, как показывает уже упомянутое исследование удачных и неудачных попыток «продлений» с 2000 года, процент неудачных случаев пролонгаций президентства с помощью изменений в конституции довольно высок (16 случаев из 40, см. таблицу 1), однако в большинстве случаев неудача была связана с массовым сопротивлением граждан и уличной протестной мобилизацией (в то время как верховные и конституционные суды оказываются по большей части бесполезны и препятствием на пути таких попыток стали лишь однажды<sup>1</sup>). Впрочем, как отмечают авторы исследования, такая мобилизация должна включать достаточно широкий спектр сил и организаций, в том числе и неполитических, чтобы увенчаться успехом. К тому же социологические опросы, демонстрирующие наличие от 40 до 50% опрошенных, готовых поддержать поправки, указывают на отсутствие «антипоправочного» большинства в обществе, во всяком случае — на высокую толерантность его к отмене такого важного конституционного барьера, как ограничение президентских сроков.

Так или иначе, несмотря на весьма высокую долю противников поправок и очевидную ущербность легальных процедур российская оппозиция и российское общество не смогла оказать заметного сопротивления перекраиванию конституции и «обнулению» путинских сроков. Это будет иметь и уже имеет тяжелые институциональные последствия вследствие легализации и широкого распространения тех практик и институциональных новаций, которые теперь вписаны в конституцию или сформировались в процессе принятия поправок, прежде всего — в сломе стандартов контроля голосования, которые существовали прежде и за которые в 2010-е годы российская оппозиция вела не совсем безуспешную борьбу. С другой стороны, легитимность нового конституционного режима «президентского принципата» или диктатуры также не выглядит вполне обеспеченной. Недостаток как плебисцитарной, так и юридической легитимности нового режима будет подталкивать Кремль к расширению репрессивных мер, давлению на элиты и гражданских активистов, расши-

1 Versteeg, M., Horley, T., Meng, A., Guim, M., & Guirguis, M. The law and politics of presidential term limit evasion // *Columbia Law Review*. — 2020. — № 1 (120). — P. 173–248.

рению форм контроля общества и каналов информации, а также к поиску различных способов поддержания снижающейся популярности Владимира Путина.

Если подводить итог поправочному противостоянию, то можно сказать, что на стороне общества — заметная эрозия путинской харизмы, снижение популярности, недостаточная легитимность нового конституционного порядка и экономическая неуспешность режима, в то время как на стороне режима — значительный организационный потенциал, готовность к принуждению и ограниченным репрессиям, страх элит, общественный конформизм (сосредоточенность на личных стратегиях успеха) и слабость оппозиции.

## ПРИЛОЖЕНИЕ. ПОСТСОВЕТСКИЕ ПРЕЗИДЕНТСТВА: ПРАКТИКА АВТОРИТАРНЫХ ПРОЛОНГАЦИЙ

Туркмения		Узбекистан		Казахстан		Кыргызстан	
Всенародное избрание	1991	Всенародное избрание	1991	Всенародное избрание	1991	Всенародные выборы	1991
Изменение конституции: два срока по 5 лет	1992	Принятие конституции, ограничение 2 сроками	1992	Принятие конституции верховным советом, два срока по 5 лет	1993	Референдум о подтверждении полномочий	1994
Новые выборы по новой конституции	1992	Продление полномочий на референдуме	1995	Продление полномочий президента до 2000 г.	1995	Повторное избрание Акаева	1995
Референдум о продлении полномочий	1994	Повторное избрание Каримова	1999	Самороспуск парламента, новая конституция на референдуме; два срока по 5 лет	1995	Пересмотр Конституционным судом порядка исчисления сроков	1998
Решение о пожизненном президентстве	1999	Продление полномочий с 5 до 7 лет	2000	Поправки к конституции: увеличение срока с 5 до 7 лет, отмена ограничения сроков (для Назарбаева)	1998	Третьи выборы Акаева	2000
Конституция 2003 г.: нет ограничения по срокам	2003	Новые выборы, несмотря на ограничение по срокам	2003	Повторное избрание Назарбаева (досрочное)	1999	Подтверждение полномочий на референдуме	2003
Транзит: смерть Ниязова	2006	Сокращение срока с 7 до 5 лет	2007	Третьи выборы Назарбаева	2005	Запрос оппозиции в КС, может ли Акаев выдвигаться на 4 срок	2004
Выборы Бердымухамедова	2007	Еще одно избрание Каримова	2011	Поправка к конституции: правило о двух сроках не распространяется на первого президента	2007	Парламентские выборы и тюльпановая революция	2005

Туркмения		Узбекистан		Казахстан		Кыргызстан	
Поправки к конституции	2008	Смерть Каримова, избрание Мирзиёева	2015	Закрепление статус лидера нации — нет ограничений по срокам	2010		
Вторые выборы Бердымухамедова	2012		2016	Четвертые выборы Назарбаева	2011		
Поправки к конституции, увеличение срока до 7 лет, отмена возрастного ограничения 70 лет	2017			Пятые выборы Назарбаева	2015		
Выборы, третий срок Бердымухамедова	2017			Поправки в конституцию, усиливающие роль кабинета и парламента	2017		
				Выборы Токаева	2019		

(продолжение)

Азербайджан		Таджикистан		Беларусь		Россия	
Всенародные выборы, 98,8%	1993	Конституция с президентским постом и выборы Рахмонова	1994	Конституция с президентским постом	1994	Всенародное избрание	1991
Новая конституция	1995	Поправки в конституцию, увеличение срока президентства с 4 до 7 лет	1999	Избрание Лукашенко	1994	Референдум по новой конституции, правило двух сроков подряд	1993
Второе избрание	1998	Второе избрание Рахмонова	1999	Референдум — право распускать Верховный совет	1995	Вторые выборы Ельцина	1996
Избрание Ильхама Алиева, смерть Алиева-ст.	2003	Референдум по поправкам в конституцию и обнуление сроков	2003	Поправки в конституцию, расширение полномочий президента, роспуск парламента	1996	Запрос в КС об исчислении сроков после принятия конституции: ответ отрицательный	1998

Азербайджан		Таджикистан		Беларусь		Россия	
Второе избрание Алиева-мл.	2008	Третье избрание	2006	Вторые выборы Лукашенко	2001	Операция «преемник»: выборы Путина	2000
Референдум по поправкам, отмена ограничения по срокам	2009	Четвертое избрание	2013	Референдум — отмена ограничения по срокам	2004	Вторые выборы Путина	2004
Третье избрание Алиева-мл.	2013	Объявление лидером нации	2015	Третьи выборы Лукашенко	2006	Выборы президента-местоблюстителя Д. Медведева	2008
Референдум по поправкам: первый вице-президент и вице-президенты, срок полномочий с 5 до 7 лет, право роспуска и досрочных выборов	2016			Четвертые выборы Лукашенко	2011	Увеличение сроков с 4 до 6 лет	2008
Мехрибан Алиева стала первым вице-президентом	2017			Пятые выборы Лукашенко	2015	«Рокировка»: возвращение Путина	2012
						Четвертые выборы Путина	2018
						Поправки к конституции: ограничение по срокам не касается Путина	2020

# Ольга Кряжкова,

кандидат юридических наук, юрист-конституционалист

## ПРАВОВОЙ ИЛЛЮЗИОН: МОЖНО ЛИ СЧИТАТЬ НОВУЮ КОНСТИТУЦИЮ ПРИНЯТОЙ В НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАВОВОЙ ПРОЦЕДУРЕ?

*Учитывая характер и масштаб поправок к конституции, надлежащей правовой формой их введения могла быть только форма принятия новой конституции. Закон о поправке к конституции не является тем, за что он себя выдает: большое количество разнородных поправок, часть из которых вторгается в сферу положений неизменяемых частей, он выдает за одну поправку. К тому же закон устанавливает ad hoc процедуру принятия поправок, которая является миксом из процедур принятия одной поправки и процедуры принятия новой конституции, но в результате не соответствует ни одному из прописанных в действующей конституции способов внесения изменений в нее. Закон также определяет в самом общем виде правила «общероссийского голосования», которые не соответствуют описанным в конституции формам установления народного волеизъявления. В результате поправки к конституции не могут считаться принятыми надлежащим образом с точки зрения требований действующей Конституции России.*

### ВВЕДЕНИЕ

В середине января 2020 года Президент Российской Федерации объявил о конституционной реформе, необходимой, с его слов, «для дальнейшего развития России как правового социального государства»<sup>1</sup>. Распоряжением Президента была образована рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок к конституции. Почти полгода спустя Президент констатировал, что с 4 июля 2020 года вступают в силу 206 конституционных поправок, став-

---

1 См.: Послание Президента Федеральному Собранию. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 10.07.2020).

ших выражением этой реформы, включая знаменитую «поправку Терешковой», обнуляющую число сроков президентских полномочий для В.В. Путина и Д.А. Медведева на следующих выборах<sup>1</sup>.

Закон о поправке к конституции («О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ<sup>2</sup>) был одобрен палатами Федерального Собрания, региональными законодательными собраниями, получил поддержку Конституционного суда и, по официальным данным, граждан России в ходе общероссийского голосования с 24 июня по 1 июля, прошедшего в беспрецедентных условиях пандемии COVID-19. После вступления закона в силу конституция обновилась примерно на треть. На столько же она увеличилась в объеме. Реформа затронула все главы, которые было возможно изменить законодательным путем: о федеративном устройстве, Президенте, Федеральном Собрании, правительстве, судебной власти и прокуратуре, местном самоуправлении. Ранее столь масштабных правок этот документ не знал.

Между тем прошедшая конституционная реформа оставляет крупный вопрос правового характера: как эта реформа выглядит с точки зрения надлежащей процедуры изменения конституции? Чтобы дать на него ответ, последовательно разберемся с тем, действительно ли Закон о поправке к конституции является тем, чем кажется, в чем заключается надлежащая правовая процедура изменения конституции и точно ли в ходе обновления конституции не было нарушений?

## **КОНСТИТУЦИОННАЯ ПОПРАВКА, КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ ИЛИ НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ?**

Упомянутые 206 изменений сосредоточены в статье 1 Закона о поправке к конституции, где они представлены как нечто единое. На самом деле это не так, потому что изменения не только многочисленны, но и разнородны. Именно в качестве разнородных поправки фигурируют в заключении Конституционного суда от 16 марта 2020 года, в котором суд провозгласил их соответствующими неизменяемым положениям глав 1, 2 и 9 конституции<sup>3</sup>. Суд выделил пять блоков поправок:

---

1 См.: Указ Президента от 3 июля 2020 года № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007030012> (дата обращения: 09.07.2020).

2 Далее — Закон о поправке к конституции.

3 См.: URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf> (дата обращения: 11.07.2020).

1) «комплекс изменений, уточняющих конституционно-правовой статус Российской Федерации во внутригосударственных и международных (межгосударственных) отношениях, а также касающихся вопросов общероссийской государственной идентичности и гарантий ее сохранения и защиты»;

2) комплекс изменений об организации, функционировании и взаимодействии органов государственной власти;

3) ряд изменений в главе 7 «Судебная власть и прокуратура»;

4) группа изменений, закрепляющих в конституции требования к лицам, замещающим государственные должности;

5) изменения в конституционном регулировании организации и функционирования местного самоуправления.

В президентском указе об официальном опубликовании обновленной конституции о поправках тоже говорится во множественном, а не в единственном числе.

Если же обратить внимание на язык агитационных материалов, размещенных на улицах российских городов и в интернете, то может создаться впечатление, что граждан призывали голосовать не за точечные изменения, а за новую конституцию. Это впечатление еще больше усиливается после подведения итогов общероссийского голосования, когда из Госдумы прозвучала идея переноса Дня конституции с 12 декабря на 1 июля<sup>1</sup>.

Восприятие поправок как, по сути, новой конституции не лишено оснований. Неизменяемые части конституции, регулирующие основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, процедуру правки и пересмотра конституции, а также ее преамбула формально остались в неприкосновенности, но фактически оказались затронутыми и даже скорректированными этими поправками. Приведем несколько примеров, не повторяя то, что уже было подмечено коллегами-юристами<sup>2</sup>:

- слова новой статьи 67.1 о сохранении памяти предков, «передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского

1 См.: URL: [https://www.znak.com/2020-07-03/v\\_gosdume\\_predlagayut\\_obyavit\\_1\\_1yulya\\_novym\\_dnem\\_konstitucii\\_i\\_sdelat\\_ego\\_vyhodnym](https://www.znak.com/2020-07-03/v_gosdume_predlagayut_obyavit_1_1yulya_novym_dnem_konstitucii_i_sdelat_ego_vyhodnym) (дата обращения: 10.07.2020).

2 См., например: Алебастрова И. Политическое заключение: почему КС согласился изменить Конституцию. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/27/03/2020/5e731e869a794796b32e4f3b> (дата обращения: 11.07.2020); Баренбойм П., Мишина Е. Уроки конституционного кризиса 2020 / П. Баренбойм, Е. Мишина. — М. : ЛУМ, 2020. — 156 с.; Елена Лукьянова анализирует поправки в Конституцию. URL: <https://newtimes.ru/articles/detail/190146> (дата обращения: 11.07.2020); Морщакова Т. Комментарий к заключению Конституционного суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года. URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zacklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossijskoj-federatsii/> (дата обращения: 11.07.2020); Соболева А. Социальные права в контексте новых полномочий Президента / А. Соболева // Сравнительное конституционное обозрение. — 2020. — № 3 (136). — С. 82–96.

государства» по своей функциональности выглядит новым вариантом фрагмента преамбулы, где говорится о почитании памяти тех же предков, но «передавших нам» другие ценности: «любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость»;

- сформулированный там же запрет призывать к действиям, «направленным на отчуждение части территории Российской Федерации», а также умалять «значение подвига народа при защите Отечества» представляет собой не что иное, как альтернативное прочтение статьи 29 о границах свободы слова. Будь эти запреты установлены обычным законом, оставалась бы возможность обсуждать их правовую определенность и соответствие принципу пропорциональности ограничений прав в Конституционном суде, но включение в конституцию делает их «неподсудными»;
- положение еще одной новой статьи 75.1 о том, что в Российской Федерации обеспечивается «политическая солидарность», входит в прямое противоречие с такой основой конституционного строя как политическое многообразие (часть 3 статьи 13): одно из базовых значений слова «солидарность» — единодушие;
- к четырем конституционно приемлемым способам изменения текста Основного закона — принятие новой конституции, внесение конституционных поправок через парламенты, изменение перечня субъектов Российской Федерации федеральным конституционным законом либо указом Президента — был *de-facto* добавлен еще один способ, с помощью которого и приняты эти поправки. Этот пятый способ напоминает «микс» из первого и второго с некоторыми процедурными упрощениями и допускает фактический пересмотр неизменяемых конституционных положений без вторжения в их текст. Таким образом, по существу, была отредактирована глава 9 конституции.

Итак, Закон о поправке к конституции должен быть признан как минимум законом о множестве поправок, а как максимум — новой конституцией под прежней обложкой.

## НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАВОВАЯ ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВОК И НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ

В доктрине конституционализма существует аксиома: конституция — это краеугольный камень правовой системы государства, и она не должна меняться легко. Существующая процедура внесения поправок к конституции следует этой логике. Она закреплена в неизменяемых конституционных положениях (статьи 134, 136), отчасти была предметом толкования Конституционного суда

и получила дополнительную законодательную детализацию еще в 1990-х годах в специальном Федеральном законе («О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ). Эта процедура возможна только в отношении глав 3–8 конституции и включает несколько этапов:

- инициирование закона о поправке строго определенным кругом субъектов;
- его одобрение в трех чтениях в Госдуме квалифицированным большинством (не менее 2/3 от общего числа депутатов);
- одобрение закона в Совете Федерации большинством в 3/4 от общего числа членов этого органа;
- одобрение не менее чем 2/3 от общего числа законодательных собраний субъектов Российской Федерации;
- подписание и официальная публикация закона о поправке Президентом.

Следует упомянуть о важном правиле внесения конституционных поправок, влияющем на оценку их законности: одним законом о поправке должны охватываться взаимосвязанные изменения конституционного текста (статья 2 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»).

Если же речь идет об изменениях глав 1, 2 и 9 конституции, то действует другая процедура, описанная в статье 135 конституции. Такие изменения возможны только путем принятия новой конституции, который состоит из нескольких стадий:

- инициативу, тоже исходящую от ограниченного числа субъектов, должны поддержать 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Госдумы;
- в соответствии с федеральным конституционным законом должно быть создано Конституционное собрание (такого закона в России в данный момент не существует);
- Конституционное собрание либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой конституции.

Новая конституция принимается большинством в 2/3 голосов от общего числа членов Конституционного собрания или выносятся на всенародное голосование. Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие во всенародном голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

## **БЫЛИ ЛИ СОБЛЮДЕНЫ ТРЕБОВАНИЯ НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАВОВОЙ ПРОЦЕДУРЫ В ХОДЕ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ?**

Процедуру принятия Закона о поправке к конституции сопровождали два новшества, введенные самим этим законом *ad hoc*, т.е. для данного конкретного случая. Первое — обязанность Конституционного суда сделать по запросу Президента заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 конституции содержательной части изменений и порядка вступления их в силу. Второе — общероссийское голосование среди граждан по одобрению поправок. Вступление поправок в силу связывалось с положительным результатом их прохождения и через Конституционный суд, и через общероссийское голосование, где «за» должно быть подано более 50% голосов от числа пришедших на избирательные участки.

Повторим еще раз: мы имеем дело со случаем одномоментного внесения в конституцию масштабных и разнородных изменений, модифицирующих содержание преамбулы, глав 1, 2 и 9 конституции без прямого вмешательства в их текст, причем оформлено это было как закон о единственной поправке к конституции. Рабочую группу по поправкам возможно считать своего рода суррогатом Конституционного собрания, а общероссийское голосование — суррогатом референдума, но, разумеется, не их полноценными воплощениями.

Если рассматривать конституцию в редакции от 14 марта 2020 года как новую, то следует констатировать, что процедура ее принятия не была соблюдена от начала до конца: инициатива реформы не касалась неизменяемых конституционных положений напрямую; не было создано Конституционное собрание в соответствии с федеральным конституционным законом; голосование граждан проходило не по правилам Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» с минимальным порогом явки, понятными правилами агитации, наблюдения, подсчета голосов и т.д.

Если же трактовать обновленную конституцию как документ, измененный парламентским путем, то необходимо обратить внимание на два существенных процедурных нарушения, сопровождавших ход реформы:

1. Вопреки требованиям Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», одним законом были охвачены не взаимосвязанные, а различные изменения конституционного текста.

2. Часть новелл представляет собой фактический пересмотр неизменяемых положений глав 1, 2 и 9 Конституции, и поэтому вообще не должны были становиться предметом Закона о поправке к конституции.

Ни первое, ни второе нарушение не заинтересовали Конституционный суд, и пока никто не дал официального ответа на вопрос, как с этим быть.

Электоральные юристы со своей стороны заявляют о чередовании нарушений в ходе общероссийского голосования по поправкам, которые сделали невоз-

можным выявление свободной воли граждан и превратили голосование не более чем в пиар-акцию<sup>1</sup>.

Все это ставит под сомнение не только легитимность, но и формальную законность конституционной реформы 2020 года.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вернемся к вопросам, поставленным нами в начале, и суммируем ответы на них.

Во-первых, Закон о поправке к конституции не является таковым по сути: поправок много, они про разное и концептуально меняют конституцию. Редакция от 14 марта 2020 года оставляет как минимум за некоторыми положениями глав 1, 2 и 9 конституции исключительно декларативное значение. Стоит ожидать, что на практике последние будут интерпретироваться в свете поправок, а не наоборот, хотя именно неизменяемые положения составляют конституционное ядро и должны быть эталоном для толкования.

Во-вторых, надлежащей правовой процедурой для столь серьезного изменения конституции было бы принятие новой конституции. Тогда не пришлось бы прибегать к «гибридным» формам ее легитимации: якобы широко представительному составу рабочей группы по поправкам, участию Конституционного суда и голосованию граждан в явно не подходящей для этого эпидемиологической обстановке.

В-третьих, ход принятия Закона о поправке к конституции нельзя назвать свободным от нарушений. Существующие правила предписывают оформлять не объединенные общей тематикой поправки разными законами, чтобы у депутатов, а в нашем случае — и у граждан, была возможность одобрить то, что кажется им правильным, и отвергнуть то, что, по их мнению, является неправильным.

В-четвертых, на процедуру общероссийского голосования не распространялось законодательство о выборах и референдумах, содержащее понятные правила установления воли избирателей (Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ). Закон о поправке к конституции лишь контурно обозначил параметры общероссийского голосования, а основное регулирование было отдано на откуп Центральной избирательной комиссии, причем процедура менялась, даже когда голосование уже началось. Нормативные упущения, о которых говорят электоральные юристы, ставят под вопрос свободное участие граждан, их возможность принять осознанное решение и достоверное определение результатов голосования.

---

1 Движение «Голос»: Предварительное заявление по итогам общественного наблюдения за ходом общероссийского голосования по изменению конституции. URL: <https://www.golosinfo.org/articles/144477> (дата обращения: 11.07.2020).

# Сергей Шпилькин

## ХВОСТ ВЕРТИТ КОМЕТОЙ: МАСШТАБЫ И ГЕОГРАФИЯ АНОМАЛИЙ «ПОПРАВОЧНОГО» ГОЛОСОВАНИЯ 2020 ГОДА

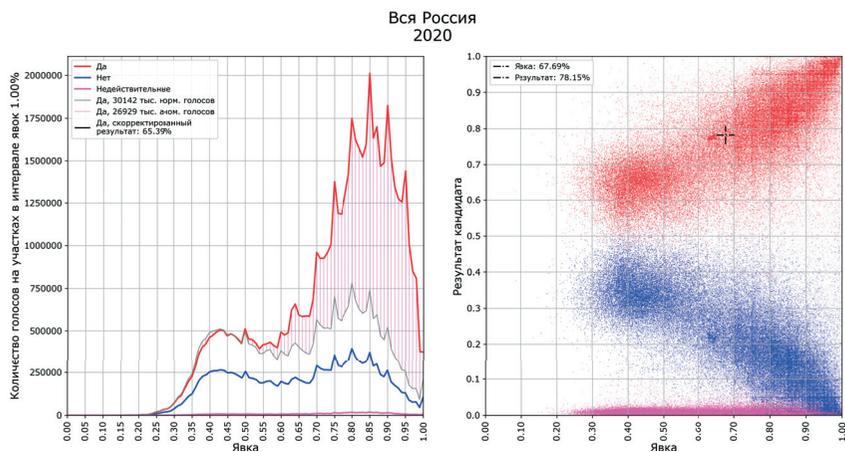
*Статистический анализ официальных итогов «всероссийского голосования» указывает на радикальное изменение электоральных практик в России: если в предыдущие 12 лет доля аномальных голосов (фальсификаций), идентифицируемых статистическими методами, колебалась в промежутке 14–23% от общего числа голосов, то специальный режим голосования в 2020 году привел к взлету этого показателя до 37%. Скорректированный результат голосования (за вычетом аномальных голосов) — около 65% голосов «за» при явке около 43%. Группа регионов со сверхвысоким уровнем фальсификаций (свыше 25% голосов) увеличилась до 46 — более половины от общего числа. Впервые с 2011 года возобновлена практика масштабных фальсификаций в Москве.*

### ОБЩАЯ КАРТИНА

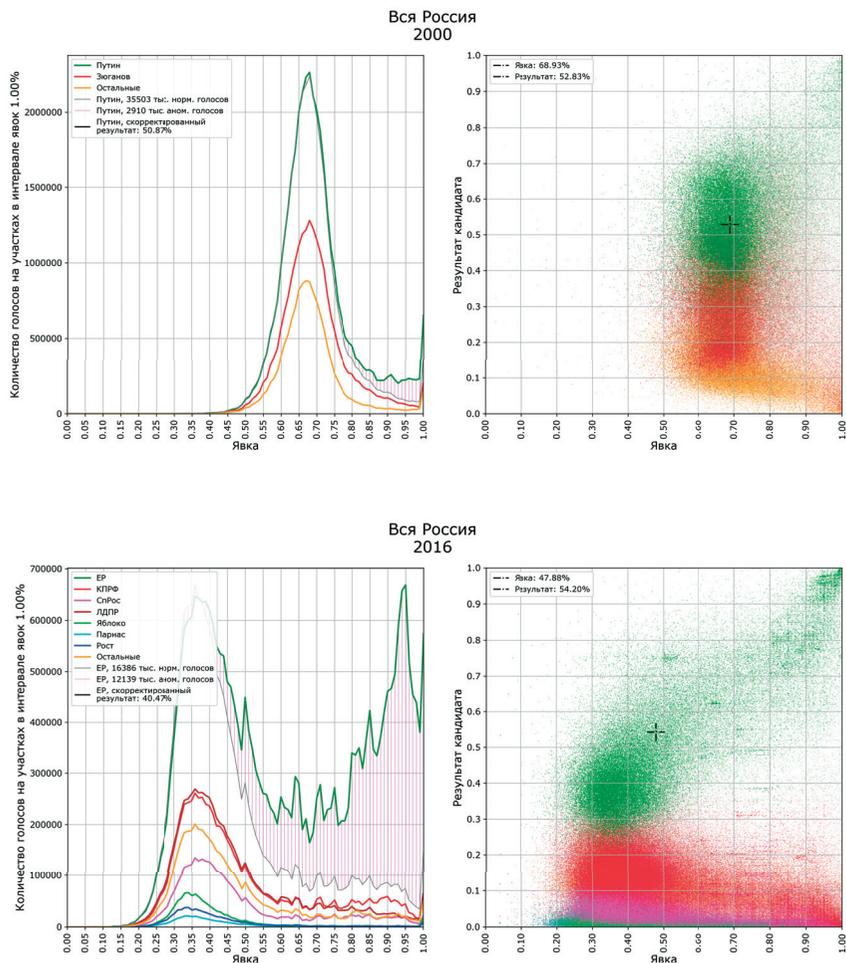
Правила, по которым проводилось голосование по поправкам к конституции, создали режим максимального благоприятствования для всех видов административного воздействия на результаты голосования — от многодневного надомного голосования, не ограниченного категорией маломобильных граждан, до принудительного переприкрепления граждан на удобные для контроля избирательные участки и выездного голосования на предприятиях в мало приспособленной для сохранения тайны голосования обстановке. Одновременно многодневность голосования и почти полное отсутствие независимых наблюдателей предоставили практически неограниченные возможности для фальсификации результатов, усугублявшиеся невозможностью контроля голосования вне участка и ночного хранения бюллетеней.

Все это не могло не сказаться на статистической картине голосования, отраженной на рис. 1 (методологические и терминологические пояснения см.: Приложение. Методы и диаграммы). Распределение избирательных участков по явке и результату имеет традиционный для российских выборов последних

лет вид кометы с ядром в районе явки 43% и результата «да» 65% и уходящим в сторону высоких явок и результатов хвостом. Необычным является соотношение размеров ядра и хвоста: впервые на российских федеральных голосованиях объем ядра в количестве зарегистрированных избирателей оказался меньше половины (примерно 33%).



**Рис. 1.** Распределение голосов на всероссийском голосовании 2020 года. Справа: распределение избирательных участков России по явке и результату «Да». Слева: распределения голосов, поданных за варианты «Да» и «Нет», в зависимости от итоговой явки на участке. Заштрихованная область: «аномальные голоса», отличие формы распределения голосов за вариант «Да» от суммарного распределения голосов «Нет» и недействительных бюллетеней



**Рис. 2.** Распределение голосов на президентских выборах 2000 года и думских выборах 2016 года

Беспрецедентен и размер хвоста, связанного с аномальными голосами. Как видно из таблицы 1, количество аномальных голосов на этом голосовании — 27 миллионов — является рекордным и почти вдвое превышает предыдущие максимумы 2008 и 2011 годов, приближаясь к половине общего количества голосов «да», что тоже превосходит все предыдущие показатели. Доля аномальных голосов составляет 37% от всех бюллетеней, поданных, согласно официальным результатам, на этом голосовании (см. рис. 3).

Рекордного уровня достиг на этом голосовании и размер «пилы Чурова» — статистической аномалии, выражающейся в повышенной концентрации избирательных участков (а с ними и голосов за всех кандидатов) на психологически привлекательных значениях явки и результата, в первую очередь кратных 5%, но также и кратных 1%. Этот эффект проявляется в виде сетчатой структуры в «хвосте» кометы в правой панели диаграммы и в виде зубцов на кратных 5% значениях в левой панели. Хотя эта аномалия не позволяет оценить объем фальсификаций количественно, она является их неопровержимым индикатором, так как при нормальном голосовании избирателей «подгадать» явку и результат под нужные значения невозможно. В данном случае сетчатая структура проявляется в «хвосте кометы» начиная примерно с явки 65% и ярко выражена начиная с явки и результата более 70%, что ставит под сомнение результаты не только на участках с собственно «красивыми» показателями, но и все результаты в этой области значений в целом. Это согласуется с тем наблюдением, что с явки 65% начинается существенное расхождение распределений голосов «да» и «нет» по явке в левой панели, по которому оценивается аномальное количество голосов.

**Таблица 1.** Динамика аномального голосования в 2000–2020 годах\*

Голосования	Кол-во голосов за А-кандидата, млн	Кол-во аномальных голосов за А-кандидата, млн	Доля аномальных голосов в общем числе голосов по официальным данным	Объем «пилы Чурова», тыс. изб. участков
2000 (Путин)**	38,4	2,9	4%	0,1
2003 (ЕР)	22,8	3,9	6%	0,1
2004 (Путин)	49,6	8,3	12%	0,9
2007 (ЕР)	44,7	12,3	18%	0,7
2008 (Медведев)	52,5	14,4	19%	1,7
2011 (ЕР)	32,4	14,6	22%	1
2012 (Путин)	45,6	10,5	15%	1,1
2016 (ЕР)	28,5	12,1	23%	1,5
2018 (Путин)	56,4	10,4	14%	1,7
2020 (поправки)	57,7	26,9	37%	3,7

\* Полное и аномальное количество голосов за административного кандидата, доля аномальных в общем числе поданных голосов и размер «пилы Чурова» (превышение количества участков с целочисленными показателями явки и результата над статистически ожидаемым, расчет Дм. Кобака) на федеральных голосованиях 2000–2020 годов.

\*\* Данные по участкам за 2000 год неполные, не охвачено примерно 3,7 млн зарегистрированных избирателей.



**Рис. 3.** Доля аномальных голосов в общем количестве голосов, поданных на голосованиях 2000–2020 годов

## РЕГИОНЫ

Вычислив количество аномальных голосов по регионам и следуя методике, использованной при анализе президентских выборов 18 марта 2018 года<sup>1</sup>, можно разделить регионы на следующие группы по уровню фальсификаций:

- группа 1 (фальсификации незначительные или отсутствуют): доля аномальных голосов в голосах «Да» <11%;
- группа 2 (заметные фальсификации): доля от 11 до 25%;
- группа 3 (значительные фальсификации): доля 25% и более.

Группу 3, в свою очередь, можно разделить на две подгруппы: регионы, где сохранились в заметном количестве участки с нормальным подсчетом, на которые можно ориентироваться при вычислении реального результата голосования (группа 3, а), и регионы с тотальной фальсификацией, где таких участков нет или они единичны (группа 3, б).

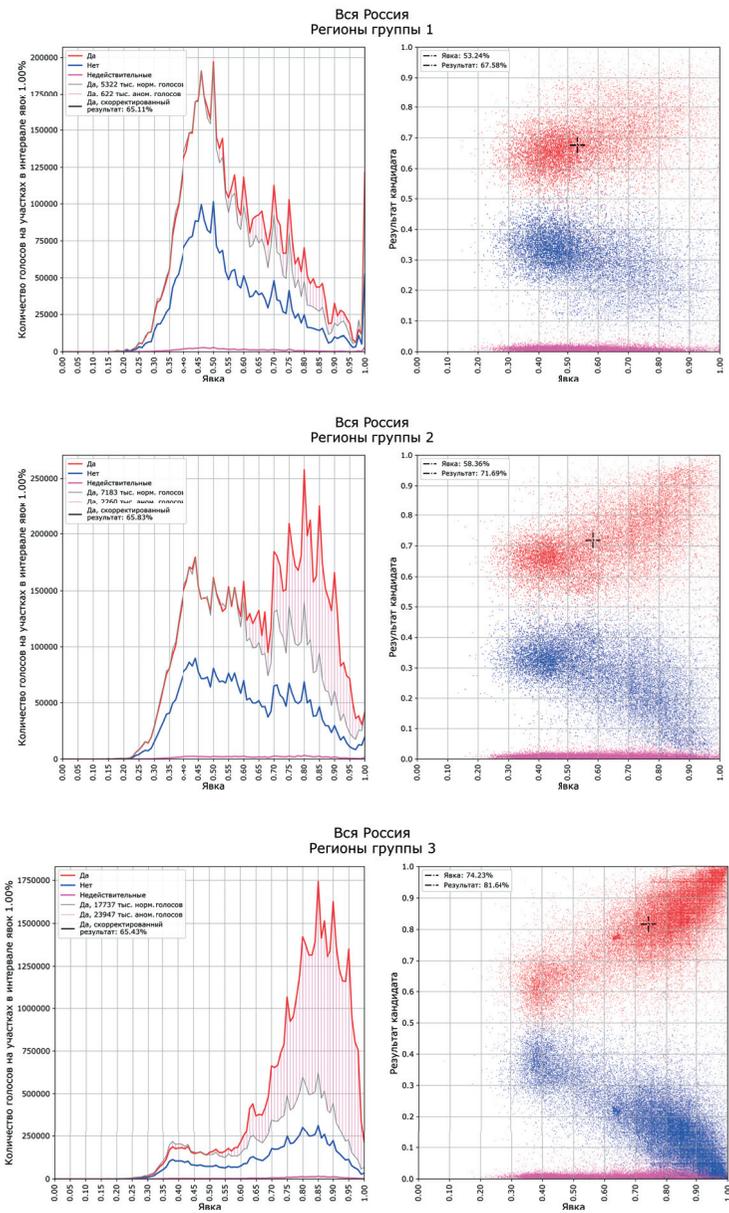
1 См.: Анатомия триумфа. Как устроены президентские выборы в России / URL:<https://www.inliberty.ru/article/regime-shpilkin/>

**Таблица 2.** Группы регионов по уровню фальсификаций

Группа	Регионы
1 (16 регионов)	Архангельская область, Иркутская область, Калужская область, Камчатский край, Курганская область, Магаданская область, Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Пермский край, Республика Карелия, Республика Коми, Свердловская область, Томская область, Хабаровский край, Челябинская область, город Севастополь
2 (23 региона)	Алтайский край, Амурская область, Владимирская область, Вологодская область, Калининградская область, Кировская область, Костромская область, Красноярский край, Курская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Республика Алтай, Республика Крым, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Сахалинская область, Смоленская область, Тверская область, Удмуртская Республика, Чукотский автономный округ, Ярославская область
3, а (20 регионов)	Астраханская область, Белгородская область, Воронежская область, Еврейская автономная область, Забайкальский край, Ивановская область, Ленинградская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Приморский край, Псковская область, Республика Бурятия, Республика Марий Эл, Ростовская область, Самарская область, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Чувашская Республика, город Москва
3б (26 регионов)	Брянская область, Волгоградская область, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Краснодарский край, Нижегородская область, Пензенская область, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Татарстан, Республика Тыва, Рязанская область, Саратовская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тульская область, Тюменская область, Чеченская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ, город Санкт-Петербург

Как видно из таблицы 2, количество регионов с крайне высоким уровнем фальсификаций достигло на прошедшем голосовании рекордного уровня — в общей сложности 46 регионов, входящих в группы 3, а и 3, б, охватывают почти 69 миллионов избирателей, более 60% от общего их числа. Среди них в 26 регионах (36 миллионов избирателей) данные искажены тотально. И, наоборот, количество регионов с низким уровнем фальсификации минимально — 16 против 49 на президентских выборах 2018 года (16,4 миллиона избирателей). В целом, можно сказать, избирательная система совершила радикальный сдвиг в масштабах электоральных фальсификаций.

При этом скорректированные на фальсификации значения процента голов «Да» (доли нормальных голосов) во всех трех группах регионов различаются несущественно, а скорректированная явка даже убывает с ростом уровня фальсификаций. Это свидетельствует в пользу того, что главное различие между этими группами регионов — это именно уровень фальсификаций, а не различия в электоральном поведении населения.



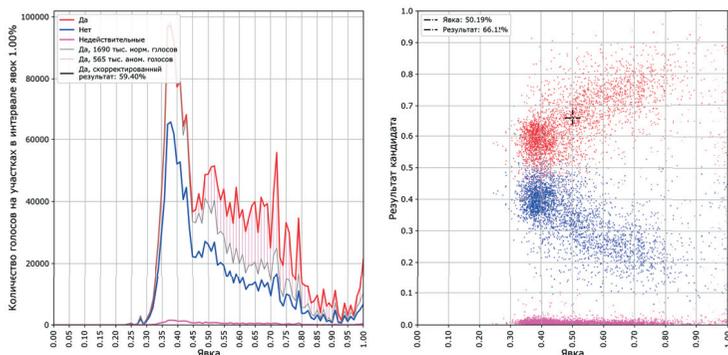
**Рис. 4.** Диаграммы распределения голосов для трех групп регионов. Признаки фальсификаций (целочисленные аномалии) наблюдаются во всех трех группах регионов

**Таблица 3.** Официальные и скорректированные результаты голосования по группам регионов (без электронного голосования)

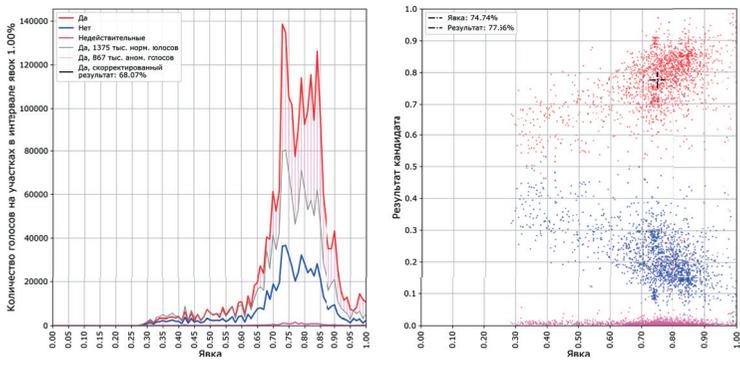
Регион	Официальная явка	Официальный результат «Да»	Скоррект. явка	Скоррект. результат «Да»	Доля аномальных голосов в голосах «Да»
Вся Россия	67,7%	78,2%	42,8%	65,4%	47,2%
Регионы группы 1	53,2%	67,6%	49,5%	65,1%	10,5%
Регионы группы 2	58,4%	71,7%	48,4%	65,8%	23,9%
Регионы группы 3	74,2%	81,6%	39,5%	65,4%	57,4%

Особо следует отметить возобновление практики масштабных фальсификаций в Москве впервые с 2011 года, переход Санкт-Петербурга в число регионов с тотально фальсифицированными результатами. В Москве объем фальсификаций достиг 570 тыс. голосов и превысил уровень 2007 года, когда они впервые стали массовыми, хотя и не достиг показателей 2008–2011 годов (около 1 млн голосов). В Санкт-Петербурге результаты были фальсифицированы (по сообщениям наблюдателей, за счет неконтролируемого досрочного голосования) на подавляющем большинстве участков, так что от исходного ядра участков на диаграмме осталась лишь бледная тень. Аналогичная ситуация сложилась в пятом по размеру городе России — Нижнем Новгороде. В то же время в третьем и четвертом городах страны — Новосибирске и Екатеринбурге — никаких признаков фальсификаций не наблюдается (см. рис. 5).

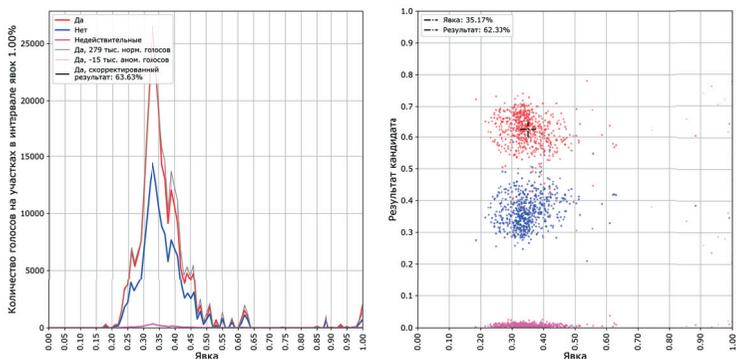
город Москва  
2020



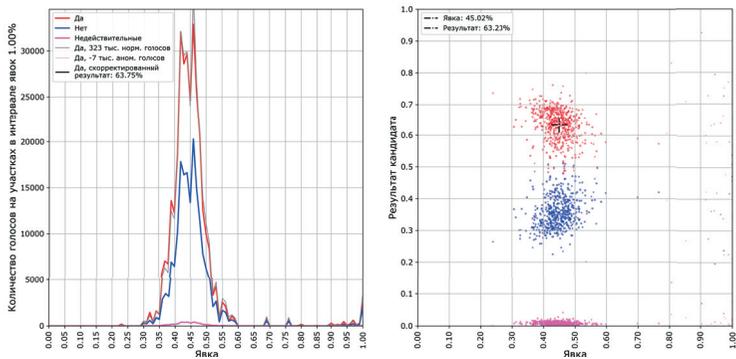
город Санкт-Петербург  
2020

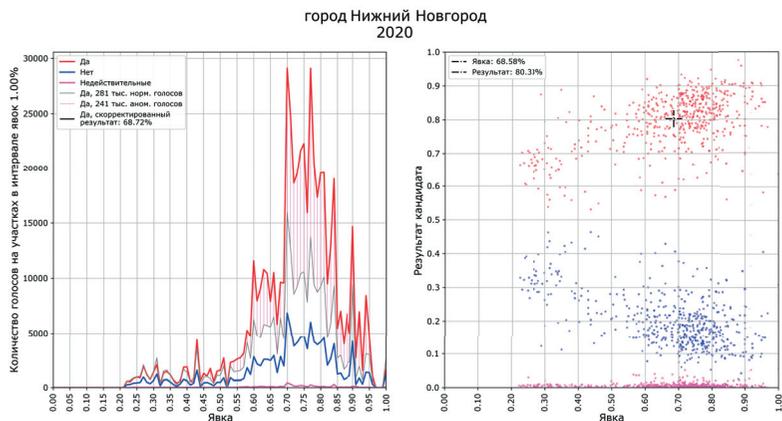


город Новосибирск  
2020



город Екатеринбург  
2020





**Рис. 5.** Диаграммы распределения голосов в пяти крупнейших городах России. В Москве наблюдается «хвост» фальсифицированных результатов на повышенных явках. В Санкт-Петербурге практически все участки оказались в «хвосте»; при этом на правой диаграмме видны локальные кластеры, соответствующие рисованию результатов в конкретных территориальных избирательных комиссиях. В Новосибирске и Екатеринбурге признаков фальсификаций нет. В Нижнем Новгороде ситуация аналогична Санкт-Петербургу — на месте бывшего ядра осталось лишь небольшое количество участков

## АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ АНОМАЛИЙ

Учитывая многочисленные новации в правилах проведения голосования, можно было бы попытаться отнести возникновение аномалий в распределении голосов не на фальсификации, а на влияние этих нововведений. Попробуем оценить их возможный вклад.

### ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

Электронное голосование проводилось в Москве и Нижегородской области; количество поданных электронно голосов составило 964 тыс. (около 15% зарегистрированных избирателей) и 129 тыс. (около 5% зарегистрированных избирателей) соответственно. Результат электронного голосования «Да» в Москве составил 62,3% — примерно на 2% выше центра московского «ядра» нефальсифицированных участков, но заметно ниже полного официального результата на традиционных участках (66,1%). В Нижегородской области, где, судя по всему, фальсификации имели место на большей части традиционных участков, результат электронного голосования «Да», составивший 59,7%, ока-

зался одним из самых низких — меньший результат «Да» показали всего 145 избирательных участков области, из них более сотни судебных, с общим числом проголосовавших всего 36 тыс. — в то время как на едином электронном участке проголосовало 129 тыс. человек. Таким образом, в Москве электронное голосование, заметно увеличив общую явку, лишь немного увеличило результат «Да» на нефальсифицированных участках, снизив при этом полный официальный результат, а в Нижнем Новгороде оказало незначительное влияние на явку и снизило итоговый результат в условиях массовых фальсификаций.

### «МОБИЛЬНЫЙ ИЗБИРАТЕЛЬ»

Механизм прикрепления избирателей к участкам по месту пребывания, введенный накануне президентских выборов 2018 года взамен открепительных талонов, на этом голосовании применялся в меньших масштабах. Общее количество избирателей, прикрепившихся к избирательным участкам для голосования по месту пребывания, составило 3,7 миллиона (в 2018 году — более 6 млн); при этом более половины всех прикрепившихся пришлось на 8,4 тыс. избирательных участков из более чем 96 тыс. участков страны. Такая концентрация прикрепляющихся на небольшой доле участков подтверждает представление о том, что голосование по месту пребывания является не столько удобством для избирателя, сколько средством контроля работодателей над голосованием подчиненных. Однако существенного влияния на общестрановые итоги голосование по месту пребывания не оказало.

На указанных 8,4 тыс. участков, охватывающих половину прикрепившихся избирателей, общая явка составила 64,5% — на 2.1 п.п. ниже общестрановой на традиционных участках, а результат «Да» 74% — на 4.2 п.п. ниже официального общестранового. Кроме того, само количество переприкрепившихся избирателей в 3,7 млн значительно меньше количества аномальных голосов.

### ДАВЛЕНИЕ РАБОТОДАТЕЛЕЙ

Оценить влияние давления работодателей на результаты голосования работников сложнее, однако есть основания полагать, что одно лишь принуждение к явке без контроля результатов голосования мало меняет голосование в пользу «Да» или даже снижает его. Так, избирательный участок №1197 в Великом Новгороде, где голосовали работники завода «Акрон», при явке почти 99,3% показал самый низкий в городе результат «Да» — 53,2%.

Другой пример — Челябинская область, где вместо обычного ядра нефальсифицированных участков наблюдается широко размазанное по явкам горизонтальное (с неизменным соотношением голосов Да/Нет) облако, которое можно отнести на счет стимулирования явки со стороны работодателей; при этом результат «Да» в этом облаке (67,2%) мало отличается от показателя общероссийского ядра (65,4%). При детализации до уровня городов (многие из ко-

торых в Челябинской области сильно привязаны к конкретным предприятиям) оказывается, что облако складывается из множества локальных ядер на разных явках, что согласуется с гипотезой о влиянии работодателей на явку (но не результат). Похожая картина наблюдается и в двух других регионах промышленного Урала — Свердловской области и Пермском крае.

Таким образом, ни электронное голосование, ни прикрепление избирателей к участкам по месту пребывания, ни понуждение работодателей к явке на голосование не дают эффекта таких масштабов, который мог бы объяснить наблюдаемую рекордную аномалию в 27 миллионов голосов. Остается предположить, что эта аномалия — результат, в первую очередь, фальсификаций традиционного типа — вбросов и переписываний протоколов, для которых новые правила проведения голосования создали особенно благоприятные условия.

## ПРИЛОЖЕНИЕ. МЕТОДЫ И ДИАГРАММЫ

### ВВЕДЕНИЕ

В современной России административное вмешательство в ход голосования, приводящее к фальсификациям, как правило, осуществляется в пользу административно поддерживаемой кандидатуры (А-кандидата), в данном случае — варианта голосования «Да».

Как показывает опыт, наиболее распространены следующие типы фальсификаций:

1. Вброс бюллетеней за А-кандидата (вариант «Да»). С точки зрения статистики, от вброса неотличимы приписывание А-кандидату несуществующих дополнительных голосов и карусель (многократное голосование за А-кандидата специально подготовленными группами людей). Приводит к росту явки и увеличению процента А-кандидата, а также к снижению процентов остальных кандидатов за счет увеличения знаменателя.

2. Передача голосов от одного кандидата к другому (перекладывание бюллетеней, переписывание и т.п.). Не меняет явку, повышает процент А-кандидата и снижает процент прочих кандидатов.

3. Рисование произвольных результатов.

Тип 1 проще и технически «дешевле» других в реализации и потому встречается в регионах без устоявшихся традиций выборных фальсификаций. Тип 2 несколько сложнее в реализации и часто сочетается с добавлением голосов (тип 1). Тип 3 распространен в регионах с устойчивыми фальсификационными традициями.

### МЕТОДИКА

Анализ данных, содержащих фальсифицированные (искаженные) значения, можно рассматривать как задачу робастной (устойчивой к искажению части данных) статистики. Стандартные выборные показатели — явка и результаты кандидатов — неустойчивы к искажению отдельных точек данных (искажение явки или результата кандидата на части избирательных участков может привести к сильному искажению общей явки). Однако, например, медианная явка значительно менее чувствительна к фальсификациям. Надо отметить, что выбор подходящих для конкретной задачи робастных показателей субъективен, и правильность его в конечном счете определяется лишь разумностью получаемых результатов и их сравнением с другими источниками данных.

В этом обзоре в качестве робастных оценок используются оценки результата А-кандидата и скорректированной явки по гистограммам распределения голосов по явке (с учетом «аномальных голосов»). Из-за большой доли фальси-

фицированных избирательных участков (превышающей 50% в большинстве регионов) оценка явки и результата А-кандидата по центральному кластеру диаграммы рассеяния «явка-результат» в большинстве случаев неприменима.

Для анализа используются две проекции исходно многомерных выборных данных, представленные в виде стандартной диаграммы из двух панелей.

Правая панель: диаграмма рассеяния в координатах «явка на участке — результаты голосования». Каждому участку соответствуют три точки: результат «Да», результат «Нет» и доля недействительных бюллетеней. Опыт показывает, что при отсутствии фальсификаций в регионе точки каждого варианта образуют компактный одномодовый кластер. В случае фальсификации типа 1 подвергшийся фальсификации участок вместе с результатами всех кандидатов сдвигается на более высокие явки; при этом от кластера А-кандидата на диаграмме вытягивается «хвост» вправо вверх, а от остальных — вправо и немного вниз за счет уменьшения относительной доли в общем числе голосов. При фальсификации типа 2 без изменения явки кластер А-кандидата вытягивается вверх, а кластеры остальных кандидатов — вниз. При фальсификации типа 3 на диаграмме рассеяния нередко наблюдаются структуры в виде вертикальных и горизонтальных линий на «предпочтительных» значениях явки и результата А-кандидата соответственно.

Левая панель: гистограмма распределения голосов за кандидатов по явке (количество голосов, поданных за кандидатов на участках, сгруппированных по интервалам итоговой явки размером 1% от целого процента до целого; значение явки 100% рассматривается как отдельный интервал). Фактически это проекция (маргинал) двумерного распределения из левой панели на ось явки. При отсутствии фальсификаций распределения голосов всех кандидатов по явке имеют колоколообразную форму и с хорошей точностью пропорциональны между собой. В случае фальсификации типа 1 распределения голосов за всех кандидатов вытягиваются в область больших явок (за счет возрастания явки на подвергшихся фальсификации участках), и, кроме того, в распределении голосов за А-кандидата появляется дополнительная составляющая, непропорциональная распределению голосов за других кандидатов (за счет добавления голосов за А-кандидата). Из получившегося распределения голосов за А-кандидата можно выделить слагаемое, пропорциональное распределению голосов за других кандидатов и совпадающее с распределением голосов за А-кандидата на низких явках («нормальные голоса»). Тогда, как можно показать при довольно широких начальных предположениях, оставшееся слагаемое («аномальные голоса»), обозначенное на диаграмме штриховкой, при суммировании по явкам дает общее количество голосов, добавленных в результате вбросов/приписок. При комбинировании фальсификаций типов 1, 2 и 3 аномальная составляющая голосов за А-кандидата ведет себя несколько сложнее, но все равно остаются хорошим индикатором уровня фальсификаций на конкретных выборах. В свою очередь, подобранный коэффициент про-

порциональности (это делается путем максимизации расстояния Васерштейна  $W1$  (earthmover's distance) между составляющей гистограммы голосов за А-кандидата, пропорциональной гистограмме голосов за прочих кандидатов, и остаточной «аномальной» частью) позволяет определить результат А-кандидата на не смещенных по явке (и, таким образом, предположительно «честных» участках). Это значение указано в легенде к левой диаграмме наряду с количеством «нормальных» и «аномальных» голосов «Да». Наконец, вычтя «аномальные» голоса из общего количества проголосовавших, можно получить оценку реальной явки в предположении, что все «аномальные» голоса относятся к фальсификации типа 1.

## **ДАННЫЕ**

В расчетах использованы официальные данные голосования по участкам, скачанные автором с сайта [izbirkom.ru](http://izbirkom.ru).

# Станислав Андрейчук, Григорий Мельконьянц,

*сопредседатели движения в защиту прав избирателей «Голос»*

## **ОБНУЛЕНИЕ НАБЛЮДЕНИЯ: КАК ПРОХОДИЛО «ВСЕРОССИЙСКОЕ ГОЛОСОВАНИЕ»**

*Одним из главных итогов «всероссийского голосования» стал фактический слом общепринятых практик наблюдения за ходом голосования, сдерживавших масштабы фальсификаций на предыдущих выборах. Доступ наблюдателей был изначально ограничен еще на уровне «закона о поправке», на практике препятствовали ему и общественные палаты, неправомерно наделенные правом направления наблюдателей вместо политических партий. Вторым фактором, снижавшим возможность наблюдения, стало многодневное досрочное голосование, и, в особенности, голосование вне помещений для голосования (избирательных участков). Многочисленные свидетельства указывают, что массовый вброс бюллетеней начался с 28 июня. Наконец, еще одним механизмом искажения воли избирателей стала практика принуждения к голосованию по месту работы. В целом же Центральная избирательная комиссия грубо превысила свои полномочия и нарушила «закон о поправке», устанавливавший правила голосования, т.к. не имела прав по расширению сроков и форм голосования. В результате в рамках «досрочного голосования» было получено 4/5 всех голосов, которые должны быть признаны недействительными, а реальные итоги голосования установить не представляется возможным.*

## **УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ГОЛОСОВАНИЯ**

Ситуация, в которой проходила кампания по изменению Конституции России и правила ее проведения были изначально таковы, что дни голосования не имели решающего значения. Тотальное ограничение в период эпидемии коронавируса основных гражданских свобод — свободы собраний и свободы передвижения, а также отсутствие условий для реального плюрализма мнe-

ний в СМИ изначально не позволяли сформировать осознанную политическую волю народа и свободно ее выразить.

Однако даже в этих, очень комфортных для инициатора поправок, условиях проведения плебисцита, его организаторы предприняли все возможные шаги, чтобы сами дни голосования прошли максимально непрозрачно для граждан — условия для общественного контроля за соблюдением процедур голосования и честностью подсчета голосов были максимально ограничены.

## ОГРАНИЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Еще на уровне закона о поправке, который устанавливал лишь самые общие правила проведения голосования, было сокращено количество субъектов, которые могли направлять наблюдателей — такого права лишились даже политические партии. Единственным формальным субъектом направления наблюдателей стали общественные палаты, которые формируются самим государством — инициатором поправок. При этом Общественная палата, на которую законодатели возложили обязанность по принятию порядка назначения наблюдателей, по своей правовой природе вообще не обладает правом нормативного установления общеобязательных правил для неопределенного круга лиц.

Ожидаемым следствием такого решения стало радикальное сокращение числа гражданских активистов, которые смогли получить направления в избирательные комиссии. Те же, кто все-таки смог стать наблюдателем, часто получали свои направления с большой задержкой — на третий-четвертый день досрочного голосования, когда по официальным данным проголосовала уже половина граждан, принявших участие в голосовании. Например, координатор «Голоса» в Подмосковье Инна Карезина получила направление лишь на четвертый день, а значительная часть подмосковных активистов — еще позже<sup>1</sup>. Аналогичная ситуация была и во многих других регионах.

Кроме того, региональные общественные палаты в некоторых случаях старались направить наблюдателей из числа гражданских активистов не на те участки, куда они подавали заявку, а в отдаленные районы своих регионов. Например, во Владимирской области наблюдатель получил направление на участок, находящийся в 80 км от его места жительства. Казанский активист Александр Ильин получил направление в село Чувашская Бездна, которое находится в 230 км от его города. Похожая ситуация была в Кемеровской области, где наблюдатели вынуждены были добираться по 200–300 км до своих участков. Это особенно сложно делать, когда голосование проходит в течение семи дней<sup>2</sup>.

1 <https://www.facebook.com/inna.karezina/posts/3087120811407471>

2 [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=964775913982649&id=100013507483315](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=964775913982649&id=100013507483315)

Свой эффект на снижение возможностей общества по контролю итогов голосования и вообще получению информации о том, как все происходило, сыграли и призывы части активистов к «забастовке» членов комиссий. Эта стратегия могла дать эффект, только если бы одновременно от этой работы отказались несколько сот тысяч членов участковых комиссий. Причем сделать это они должны были в последний момент — при подписании итогового протокола — и никого не предупредив заранее. Такая кампания требовала огромной организационной работы, которой ее инициаторы изначально не планировали. Следствием кампании стал вывод нескольких сотен честных членов из составов комиссий и их замена на лиц, находящихся в сформированных административных резервах.

Тем не менее, именно отработавшие на голосовании члены комиссий стали основным источником информации о том, как оно в действительности прошло.

## СЕМИДНЕВНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

Вторым важным фактором, снизившим возможности для контроля граждан, оказалось многодневное досрочное голосование. К тому же в него были внесены существенные изменения в сравнении с традиционной «досрочкой» на выборах. Прежде всего речь идет о так называемом «придомовом» голосовании, которое организовывалось на придомовых территориях и в прочих местах, пригодных, с точки зрения организаторов голосования, для его проведения. Такими «прочими местами» в большинстве своем стали различные предприятия и учреждения: заводы, больницы, учреждения культуры и образования, офисы госкомпаний, предприятия торговли и т.д.

Кроме того, «надомное» голосование, которое раньше проводилось только в «основной» день голосования, теперь тоже стало проходить все семь дней. Эти два вида голосования имеют разные основания и по-разному регулируются в нормативных актах. Однако члены избирательных комиссий, сознательно или нет, эти формы смешивали, еще более усложняя контроль за их осуществлением.

Это создавало целый ряд проблем для общественного контроля. Прежде всего, речь идет о том, что наблюдателям и самим членам комиссий приходилось буквально охотиться на эти «летучие бригады» — далеко не всегда решения о проведении голосования где-нибудь на предприятии были оформлены решениями соответствующих комиссий, а с придомовых территорий члены комиссий уходили в подъезды и начинали просто обходить квартиры.

В результате большая часть голосов была собрана очень усеченными составами комиссий. На данный момент известно лишь общее число официально проголосовавших с 25 по 30 июня — 58,6 млн человек, т.е. фактически 4/5 из числа якобы принявших участие в голосовании сделали это до 1 июля<sup>1</sup>. При

1 <https://www.golosinfo.org/articles/144475>

этом нарушался принцип коллегиальности в деятельности комиссий. В отличие от «основного» дня голосования, на котором работает вся комиссия, «досрочка» может проводиться всего парой-тройкой человек.

Число проголосовавших до 1 июля — важная цифра, которая сама по себе позволяет многое понять о том, как голосование проходило. Но она важна еще и с юридической точки зрения, поскольку при организации досрочного голосования ЦИК грубо вышла за рамки полномочий, установленных для нее законом. Несмотря на то, что порядок голосования конституционный законодатель поручил установить Центральной избирательной комиссии, полномочий по определению сроков и форм голосования он его организаторам не передавал. Наоборот, законодатель самостоятельно установил жесткие сроки голосования — согласно ч. 5 ст. 2 закона о поправке к Конституции России от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», «общероссийское голосование не может состояться ранее чем через 30 дней со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о его назначении». Указ был опубликован 1 июня, поэтому даже арифметически общероссийское голосование не может начаться ранее 1 июля. Таким образом, ЦИК России превысила полномочия, самовольно расширив сроки голосования и установив его формы, не предусмотренные законом.

При этом документы комиссий, касающиеся «досрочного» голосования, оказались фактически засекречены — их скрывали от представителей СМИ, наблюдателей и даже самих членов комиссий<sup>1</sup>. Делалось это, несмотря на закрепленные в законодательстве принципы открытости, гласности и коллегиальности в деятельности избиркомов.

В результате до сих пор невозможно установить, сколько человек проголосовало непосредственно у себя во дворах, сколько «на дому», а сколько на предприятиях<sup>2</sup>. Однако имеющиеся у нас сведения все же позволяют предположить, что основная часть голосов «досрочки» была получена именно при голосовании, организованном непосредственно на рабочих местах — под контролем работодателей граждан. И с этим связана еще одна важная проблема.

## ПРИНУЖДЕНИЕ ГРАЖДАН

Еще за пару месяцев до начала конституционной реформы председатель ЦИК России Элла Памфилова горячо критиковала досрочное голосование, которое в нашей стране тесно связано с принуждением граждан и фальсификациями. Однако в этот раз сами организаторы голосования открыли все шлюзы для массового принуждения.

1 <https://www.kartanarusheniy.org/2020-07-01/s/1611828230>

2 <https://abuzin.livejournal.com/187164.html>

Свидетельства о том, что на людей оказывается давление работодателей, должностных лиц органов власти и местного самоуправления, были по-настоящему массовыми — граждане активно сообщали о таких фактах в движение «Голос», в СМИ и просто писали в соцсетях<sup>1</sup>. Кроме того, сами компании и учреждения из многих регионов и разных отраслей публично рапортовали о массовом голосовании своих сотрудников<sup>2</sup>. Эта публичная отчетность руководителей организаций о принуждении людей к голосованию свидетельствует о смещении представлений о нормальности в процедурах голосования и об отсутствии понимания того, как должно осуществляться демократическое, свободное волеизъявление. Свидетельства из разных регионов говорят, что именно на предприятиях и была собрана львиная доля всех голосов «досрочников» (а это 80% всех официально полученных голосов).

Показательно, что избирательные комиссии не вставали на защиту прав граждан и потакали принуждению даже в ситуациях, когда оно было очевидно всем сторонам. Например, в Екатеринбурге большое количество людей приходили участки с некими «направлениями на голосование», которое им выдали на работе. Начальство требовало, чтобы сотрудники принесли отметку о получении направления из избирательных комиссий и те охотно шли на проставление таких отметок, вместо того, чтобы защитить людей от неправомерного давления<sup>3</sup>.

## ФАЛЬСИФИКАЦИИ И «АНОМАЛЬНЫЕ» ГОЛОСА

Если в первые три дня «досрочного» голосования основным лейтмотивом поступавших сообщений о нарушениях были жалобы на принуждение, то примерно с воскресенья 28 июня стало приходиться большое количество свидетельств прямых фальсификаций<sup>4</sup>. Наблюдатели, члены комиссий и сами участники голосования писали о фактах многократного голосования, голосования без паспорта, за других лиц и о вероятных вбросах бюллетеней: приходили фотографии аккуратно сложенных пачек бюллетеней в ящиках для голосования, в том числе из Тамбовской области — одного из лидеров среди российских регионов по официальной явке участников голосования<sup>5</sup>.

1 <https://www.kartanarusheniy.org/2020-07-01/s/1866840540>

2 См., например: <http://vesti-magadan.ru/obshhestvo/sotrudniki-kompanii-magadanenergo-prinyali-uchastie-v-golosovanii-za-popravki-v-konstitutsiyu-rf#.XvSSvigzY2x>; [https://vk.com/wall-101270322\\_4170](https://vk.com/wall-101270322_4170); [https://vk.com/wall-193572507\\_298](https://vk.com/wall-193572507_298); [https://vk.com/wall-55072116\\_1499](https://vk.com/wall-55072116_1499) ; <https://www.instagram.com/p/CB2-5Bll0c/> ; [https://vk.com/wall309703742\\_25](https://vk.com/wall309703742_25)

3 <https://www.facebook.com/grezev/posts/10224376170058707>

4 <https://www.kartanarusheniy.org/2020-07-01/s/1330084972>

5 См., например: <https://www.kartanarusheniy.org/2020-07-01/s/2424424833> ; <https://www.kartanarusheniy.org/2020-07-01/m/54598> ; <https://www.kartanarusheniy.org/2020-07-01/m/54554> ; <https://www.kartanarusheniy.org/2020-07-01/m/54552> ; <https://www.kartanarusheniy.org/2020-07-01/m/54535> и др.

На «Карте нарушений» движения «Голос» содержится более 170 сообщений о возможных подобных нарушениях. Это большое число, учитывая относительно небольшое число наблюдателей в этот раз. Показательно, что довольно часто приходили сообщения от обычных граждан, которые, придя голосовать, вдруг обнаруживали уже проставленную подпись напротив своей фамилии.

Анализ статистических данных, сделанный разными исследователями и с помощью разных методов, дает удивительно похожие результаты — количество «аномальных» голосов в 2–3 раза выше, чем это было на самых фальшивых выборах 2008–2012 годов. Так, по оценкам Сергея Шпилькина, речь идет уже о почти 30 млн голосов. Аналитик Дмитрий Кобак выяснил, что количество УИК, которые показывают абсолютно нереальные круглые числа — 80%, 85%, 90%, 95% (как по явке, так и по голосам за поправки), более чем в два раза превышает показатели выборов президента в 2012 году. Это тоже самый высокий показатель в российской истории<sup>1</sup>.

В Перми, согласно статистическому анализу, сфальсифицированы оказались данные на трети УИКов — в 151 из 422. Для Перми это небывалый случай. Стоит обратить внимание на три десятка УИКов, на которых граждане проголосовали в совершенно одинаковой пропорции — 71,9% «за» и 28,1% «против»<sup>2</sup>. В городе Клинцы Брянской области организаторы голосования проявили творческий подход: четные и нечетные комиссии чередовались — нечетные «рисовали» явку ровно в 90%, а четные показывали 91%<sup>3</sup>. Кстати, именно Брянская область оказалась одним из лидеров по официальной явке — в ней якобы проголосовали 86% граждан. Поправки официально поддержали тоже 86% — магическая для нашей страны цифра<sup>4</sup>.

Таких примеров довольно много. Один из самых тревожных итогов прошедшего голосования — это «сползание» чистых регионов или регионов с относительно умеренным по российским меркам уровнем фальсификаций в сторону «электоральных султанатов». Негативные процессы начались даже в Москве, которая все последние годы подавала пример честного подсчета голосов для всей страны.

Фальсификации не являются чем-то удивительным для российских электоральных мероприятий, но их масштаб на общероссийском голосовании похоже оказался беспрецедентным. Настолько, что реальные итоги голосования установить невозможно. Основными механизмами, позволившими достичь такого результата, стали:

1) ограничение для наблюдения за ходом голосования со стороны независимых наблюдателей;

1 <https://kobak.livejournal.com/113022.html>

2 <https://www.golosinfo.org/articles/144501>

3 <https://www.facebook.com/mateusz.bajek/posts/10157786280528423>

4 <https://ria.ru/20200702/1573781127.html>

- 2) форма многодневного голосования, еще более осложнившая контроль за избирательными урнами;
- 3) массовый характер голосования вне помещений для голосования;
- 4) принуждение к голосованию со стороны работодателей.

# Григорий Юдин,

*профессор Московской высшей школы социальных  
и экономических наук*

## ВОПРОС ОПРОСОВ: ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ В УСЛОВИЯХ РАСКОЛА

*Как свидетельствуют доступные данные опросов общественного мнения, в своем отношении к конституционным поправкам общество оказалось расколото на две равные группы — сторонников и противников. При этом в группе противников поправок преобладают младшие и средние возраста, в то время как сторонники их в основном сосредоточены в старшей возрастной группе (старше 55 лет). Эти данные не только подрывают легитимность результатов голосования и конституционной реформы, но и сами основы легитимности Владимира Путина как плебисцитарного лидера. Обнаружившийся раскол и снижение поддержки вынуждают Кремль оказывать давление на социологические центры, чтобы ограничить информированность общества об этих тенденциях общественногмнения.*

Кампания вокруг плебисцита по конституционной реформе выявила ряд тенденций как в самом общественном мнении, так и на поле опросов общественного мнения. Во-первых, в данных опросов впервые за долгое время обнаружился раскол по ключевому политическому вопросу; во-вторых, уровень доступности опросных данных для общественности резко снизился, что привело к реструктурированию опросного поля. В данном тексте мы покажем, что два эти события связаны друг с другом, и сделаем некоторые предположения относительно возможных направлений эволюции опросов в России.

### НЕВИДИМЫЕ ОПРОСЫ

Российская политическая система представляет собой режим плебисцитарного типа. Его основными чертами являются: 1) наличие лидера, который стоит над политической системой и органами власти; 2) опора лидера непосредственно на «народ», выраженный через «подавляющее большинство» (демократическая легитимность); 3) ликвидация внутренней политики (деле-

гитимация самой идеи оппозиции лидеру); 4) синтез демократических и монархических элементов (последние стали более очевидными в новой редакции конституции); 5) выборы, которые имеют смысл плебисцитов и выполняют функции аккламации лидеру<sup>1</sup>. Поскольку фигура лидера в этой конструкции является ключевой, а ее легитимность зависит от цифр плебисцитарного голосования, для устойчивости система должна проводить плебисциты регулярно. Хотя частота выборов-плебисцитов увеличивается, перерывы между ними могли бы внести недопустимую неопределенность; поэтому в интервалах между выборами-плебисцитами проходят опросы-плебисциты, удостоверяющие легитимность лидера через демонстрацию народной поддержки на еженедельной основе. Результаты выборов и результаты опросов взаимно настраиваются друг под друга разными элементами системы.

По этой причине политическая администрация в России до последнего времени была заинтересована в публикации данных опросов — особенно в той их части, которая касается рейтингов лидера и прогнозов голосования. Данные опросов позволяли исключить элемент непредсказуемости, как бы подготавливая публику к официальным итогам голосования и убеждая в бессмысленности протестного голосования.

Ситуация начала меняться в 2019 году. Два ключевых события были связаны с опросами ВЦИОМ. Сначала центр подвергся критике президентской администрации, когда опубликовал цифры, свидетельствующие о снижении рейтинга президента. Это вынудило ВЦИОМ заменить основной показатель: вместо спонтанного рейтинга (ответа на открытый вопрос «кому из политиков вы доверяете?») стал использоваться плебисцитарный рейтинг («доверяете ли вы Владимиру Путину?»). Так выглядит ситуация и сегодня: хотя на сайте ВЦИОМ можно найти оба показателя, в релизах значится в основном плебисцитарный<sup>2</sup>. Он составляет 69% на 5 июля при 29% спонтанного рейтинга — разрыв между показателями сильно вырос за последние два года. При интерпретации их следует иметь в виду, что плебисцитарный рейтинг Сергея Миронова, например, составляет 25%, а спонтанный находится в пределах статистической погрешности.

Второй показательный эпизод — опрос ВЦИОМ о событиях вокруг выборов в МГД. Содержавшиеся в нем вопросы были сформулированы очевидно некорректно, заведомо скрывая реальное различие интерпретаций политиче-

1 О плебисцитарной демократии см.: Green J.E. *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship* / J.E. Green. — Oxford : Oxford University Press, 2011; Pakulski J., Körösiényi A. *Toward Leader Democracy* / J. Pakulski, A. Körösiényi. — London : Anthem Press, 2012.

2 Спонтанный рейтинг: [https://wciom.ru/news/ratings/doverie\\_politikam/](https://wciom.ru/news/ratings/doverie_politikam/); плебисцитарный рейтинг: [https://wciom.ru/news/ratings/doverie\\_politikam\\_1/](https://wciom.ru/news/ratings/doverie_politikam_1/)

ского конфликта<sup>1</sup>. Даже такие откровенно наводящие формулировки дали достаточно высокое число респондентов, сопротивляющихся навязываемой нормативной позиции. Это вызвало предположения, что нейтральная постановка вопроса дала бы результаты, публикация которых подорвала бы легитимность действий московского избиркома и полицейских органов во время летнего противостояния.

В 2020 году тенденция резко усилилась. Снижение публичной доступности данных проявилось в нескольких формах: 1) отказ от публикации данных; 2) публикация нерелевантных вопросов вместо ключевых; 3) манипуляция в презентации результатов. Публикация данных опроса не может быть полностью политически нейтральной — решение о том, что и как публиковать, неминуемо влечет за собой политические последствия (к тому же в отрасли отсутствуют стандарты публикации данных). И появление прежде не наблюдавшихся форм сокрытия данных — важный феномен.

**Отказ от публикации данных.** Конституционная реформа единодушно признавалась значимым для России политическим событием. Более того, плебисцит о поддержке реформы был электоральным событием — то есть как раз таким, которое привлекает особое внимание опросной отрасли.

Учитывая значимость опросов для политического администрирования в России, не может быть никаких сомнений, что сразу несколько центров в течение всей растянувшейся из-за эпидемии кампании проводили постоянные и обширные исследования общественного мнения. Но в публичное поле ведущие агентства выдавали крайне ограниченную информацию. ФОМ вообще отказался от публикации каких-либо опросных данных о реформе. Больше данных предоставил «Левада-центр»: компания провела несколько опросов об отношении к реформе и отдельно — к поправке об «обнулении» сроков. Однако первый из них появился лишь через три с лишним недели после 10 марта, когда в условиях отсутствия информации об общественной реакции игра в значительной степени уже была сыграна<sup>2</sup>, а последний — уже после голосования, 2 июля, так что в течение месяца перед голосованием центр хранил молчание<sup>3</sup>. Хотя формально публикация данных опросов во время этой нестандартной кампании не регулировалась законодательством, осторожность «Левада-центра» можно объяснить стремлением перестраховаться в условиях давления со стороны Минюста.

1 <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9831> ; например: «27 июля в Москве состоялась несанкционированная акция протеста. Вы согласны или не согласны с мнением, что в подобных ситуациях власть должна действовать в соответствии с законом, даже если приходится применять жесткие меры?»

2 <https://www.levada.ru/2020/03/27/obnulenie-prezidentskih-srokov/>

3 <https://www.levada.ru/2020/06/02/obshherossijskoe-golosovanie-po-popravkam-v-constitutsiyu-3/>

**Публикация нерелевантных вопросов.** ВЦИОМ, в отличие от конкурентов, публиковал связанные с конституционной реформой данные регулярно. Однако почти все эти публикации не содержали релевантных данных. Начиная с марта агентство публиковало ответы на странный вопрос «Скажите, пожалуйста, лично для Вас важно или не важно, чтобы следующие принципы были закреплены в Конституции России?»<sup>1</sup> Однозначно интерпретировать ответы на такой вопрос невозможно (респонденты не составляют себе «рейтинга поправок», а категорию «важности» наверняка будут путать с «поддержкой», причем непонятным образом). Это, однако, не мешало СМИ интерпретировать цифры как свидетельство того, что «выросло число поддерживающих отмену срока Путина»<sup>2</sup>. Другие опросы, которые формально закрывали повестку голосования в публичной активности ВЦИОМ, но не давали никакой информации по ключевым проблемам — оценка ЦИК или удовлетворенность мерами санитарной безопасности<sup>3</sup>.

Данных об отношении респондентов к «отмене» ВЦИОМ не публиковал вовсе, информацию об электоральных намерениях опубликовал лишь однажды (и только от числа намеренных голосовать)<sup>4</sup>. Наконец, перед самим голосованием ВЦИОМ<sup>5</sup> и компания ИНСОМАР<sup>6</sup> опубликовали электоральные прогнозы, не сообщая при этом данные об электоральных намерениях. ИНСОМАР дал только данные вопроса об участии, не уточнив, каким образом из него получен прогноз явки в 55–58% при поддержке поправок в 64–69%; ВЦИОМ же благоразумно воздержался от прогнозирования явки и спрогнозировал голосование «за» на уровне 67–71%. Хотя основания для этого прогноза так и не были заявлены, уже 1 июля (в последний день плебисцита) ВЦИОМ пришлось корректировать и его — до 74–75%<sup>7</sup> (впрочем, и этот прогноз не дотянул до официальных результатов).

**Манипуляция в презентации результатов.** Пожалуй, наиболее изобретательными можно признать действия РОМИР. Компания, которая редко появляется в публичном поле общественно-политических исследований, провела опрос непосредственно перед голосованием и сообщила, что ключевое соотношение по поводу поправок составляет 61% на 39%<sup>8</sup>. Лишь при очень внимательном изучении публикации можно заметить, что к 61% отнесены как одобряющие изменения, так и относящиеся к ним нейтрально. На допол-

1 <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10209>

2 <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e836ae89a79476eeb965344>

3 <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10334> ; <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10332>

4 <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10322>

5 <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10340>

6 [http://www.insomar.ru/stati/obschestvo/obschestvo\\_85.html](http://www.insomar.ru/stati/obschestvo/obschestvo_85.html)

7 <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10358>

8 <https://romir.ru/studies/otnoshenie-rossiyan-k-golosovaniyu-po-popravkam-v-konstituciyu>

нительный запрос «Ведомостей» РОМИР ответил, что на деле 29% респондентов одобряют поправки, 31% относится нейтрально и 39% — отрицательно. Поскольку нет никаких оснований агрегировать оценки «позитивно» и «нейтрально», сложно сомневаться в том, что РОМИР произвел откровенную манипуляцию с целью ввести аудиторию в заблуждение.

В результате доступные обществу данные об отношении граждан к поправкам оказались резко ограничены. Помимо результатов «Левада-центра»<sup>1</sup>, это данные телефонного опроса ФБК<sup>2</sup>, а также уличного опроса компании Russian Field в Москве<sup>3</sup> и опроса команды Сергея Белановского по стране (телефонный опрос)<sup>4</sup>. Два последних проекта интересны тем, что были профинансированы с помощью краудфандинга, причем необходимые суммы были собраны буквально в течение нескольких дней. Это подтверждает, что в условиях опросного вакуума в обществе существовал значительный запрос на получение информации о настроениях в отношении реформы. Наконец, уже в ходе голосования появились данные экзит-поллов, проводившихся ВЦИОМ<sup>5</sup> (вновь весьма селективные: например, ВЦИОМ публикует лишь данные по Санкт-Петербургу из всех российских городов, и лишь по трем федеральным округам) и ФОМ<sup>6</sup>. Экзит-поллы по Москве и Санкт-Петербургу также проводились в последний день голосования волонтерами кампании НЕТ при консультативной поддержке автора данного текста.

В целом можно заключить, что кампания-2020 проходила на фоне беспрецедентного для событий такого масштаба дефицита публичной информации о результатах опросов общественного мнения. Для российского режима, во многом построенного на производимой опросами легитимности, — это уникальная ситуация.

## КОНТУРЫ ОБЩЕСТВЕННОГО РАСКОЛА

Что же скрывают опросные агентства, которые не публикуют стандартную информацию о результатах опросов? Имеющиеся в открытом доступе данные

- 1 Агентство, предпочитающее обычно личные интервью, после марта было вынуждено из-за эпидемии перейти на телефонные опросы.
- 2 <https://navalny.com/p/6324/>
- 3 [https://drive.google.com/drive/folders/1jvXL1tSW2zmqhVyiFP7DfuCg2Lfu\\_vJ](https://drive.google.com/drive/folders/1jvXL1tSW2zmqhVyiFP7DfuCg2Lfu_vJ)
- 4 <https://www.forbes.ru/obshchestvo/403897-kak-rossiyane-dumayut-o-popravkah-k-konstitucii>
- 5 <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10358>. Причём публикация промежуточных результатов экзит-поллов ВЦИОМ, показавшая существенное превышение текущих показателей над всеми прогнозами (возможный фактор влияния на голосование в оставшиеся дни) даже вызвала упрек со стороны главы ЦИК.
- 6 <https://www.rbc.ru/politics/30/06/2020/5efa4dd69a794752d1e29ad7>. Данные опубликованы РБК со ссылкой на Алексея Венедиктова. Официального релиза ФОМ по экзит-поллам не было.

получены разными методами, в разное время и на разных совокупностях, однако ведут к одному выводу: конституционная реформа спровоцировала в России политический раскол, аналога которому в опросных данных не было долгое время. Очень приблизительное обобщение имеющихся данных представлено в таблицах 1 и 2.

**Таблица 1.** Сравнение данных опросов по вопросу об отношении к конституционной реформе и готовности ее поддержать

	Левада-центр, март	Левада-центр, апрель	Левада-центр, май	РОММР, июнь	Russian Field, июнь, Москва	С. Белановский, июнь
Положительное	40	47	44	29	47	28
Нейтральное				31		
Отрицательное	34	31	32	39	43	32
Затруднились ответить	26	22	24		10	21 (+15% не примет участие в голосовании)

**Таблица 2.** Сравнение данных опросов по вопросу об отношении к «обнулению» сроков президента Путина.

		Левада-центр, март		ФБК, март		Левада-центр, июнь		Russian Field, июнь, Москва
		48	23	47	30	52	31	
Положительное	Определенно положительное	48	23	47	30	52	31	40
	Скорее положительное		25		17		21	
Отрицательное	Скорее отрицательное	47	17	41	9	44	11	48
	Определенно отрицательное		30		32		33	
Затруднились ответить		6		12		4		10

**Примечание.** Разные варианты ответов в Таблицах 1 и 2 агрегированы в условные группы «положительное», «отрицательное» и «нейтральное». Приведены только опросы, где вопрос задавался всей совокупности, а не только намеренным голосовать. Различия могут объясняться разными формулировками вопросов и разными доступными респондентам вариантами ответов.

Как можно видеть, и конституционная реформа в целом, и возможность пожизненного президентства Путина разделили респондентов приблизительно пополам. Также в мартовском опросе «Левада-центра» обращает на себя внимание, что среди 47% оппонировавших «обнулению» доля резких противников составила 30%, в июне она выросла до 33%. Параллельно с 23% до 31% выросла и доля решительных сторонников «обнуления», так что 64% респондентов оказались в крайних позициях («определенно да» и «определенно нет») при 33% «умеренных» («скорее да» и «скорее нет»). Это явная картина политической поляризации<sup>1</sup>.

Еще один несомненный факт, проявляющийся во всех опросах, состоит в том, что уровень мобилизации сторонников реформы гораздо выше, чем у противников. Основные мотивы неучастия: недоверие процедуре, уверенность в предопределенности результата, бойкот плебисцита. В результате среди абсентеистов доля противников реформы составляет от 58% (Левада-центр, май) до 70% (RussianField, Москва, июнь). Таким образом, раскол проходит не только по линии отношения к реформе, но и по линии отношения к самой процедуре плебисцита.

Эти цифры показывают, что президент не обладает достаточной для плебисцитарного лидера поддержкой: его инициативы вызывают отторжение и пренебрежение у примерно равного числа респондентов. Однако данные опросов свидетельствуют не только о том, что Владимиру Путину трудно претендовать на представительство всего народа через численное большинство, но и о том, что он не репрезентирует народ поверх межгрупповых различий. Ярко проявившиеся летом 2019 года различия между возрастными группами в оценке политических событий обнаружили и когда речь зашла о мандате президента. Мартовский опрос «Левада-центра» показывает уже привычный паттерн: во-первых, поддержка президента и его команды скоррелирована с возрастом, а во-вторых, старшая возрастная группа (55+) заметно отличается от остальных. В группе 55+ поддержка реформы, включая обнуление, составила 60%, в группе 40–54 года — 45%, в группе 25–39 лет — 40%, в группе 18–24 года — 35%<sup>2</sup>. Аналогичные результаты дает и опрос Russian Field по Москве, где в поддержку реформы высказываются 71% в группе 60+, 50% в группе 45–60, 38% в группе 30–44 и 25% в группе 18–29.

Экзит-полл кампании НЕТ по Москве 1 июля, хотя и не может репрезентировать всю совокупность голосовавших в столице, интересен с точки зрения ре-

1 <https://www.levada.ru/2020/07/02/obshherossijskoe-golosovanie-po-popravkam-v-konstitutsiyu-4/> ; поляризующее воздействие поправки об «обнулении» заметно и в результатах эксперимента Левада-центра с формулировкой вопроса: если респондентов информируют об обнулении, то доля затрудняющихся с отношением к конституционной реформе сокращается на 12%. См.: <https://www.levada.ru/2020/03/27/obshherossijskoe-golosovanie-po-popravkam-v-konstitutsiyu/>

2 <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2020/03/Obnulenie.pdf>

презентации «классического» голосования (то есть голосования бумажным бюллетенем, на участке и в официальный день плебисцита) и показывает ту же жесткую зависимость политической позиции от возраста и резкий разрыв между двумя старшими группами и всеми остальными.

**Таблица 3.** Результаты экзит-полла кампании НЕТ в Москве 01.07.2020: различия между возрастными группами

	16–25 лет	26–35 лет	36–45 лет	46–55 лет	56–65 лет	старше 65 лет	Всего
Проголосовал «Да»	15	25	42	47	68	80	45
Проголосовал «Нет»	85	75	58	52	32	20	55
Обнуление — «Да»	14	22	34	39	54	70	37
Обнуление — «Нет»	82	73	61	56	40	25	58
Обнуление — безразлично	4	5	5	5	6	6	5

**Примечание.** Вопрос о голосовании — 4466 респондентов (41,5% отказов от числа контактов), вопрос об «обнулении» — 4712 респондентов.

Отсутствуют открытые данные, которые позволили бы судить о воздействии другого ключевого дифференцирующего фактора последнего времени — медиапотребления. Более привычным выглядит преобладание противников реформы среди обладателей высшего образования (51% в опросе Левада-центра, 49% в опросе Russian Field, 62% в московском экзит-полле кампании НЕТ). В то же время можно предположить, что на роль важного дифференцирующего фактора начинает выходить гендер. Результаты мартовского опроса «Левада-центра» показывают, что доля радикальных противников поправок среди мужчин на 8% выше, чем среди женщин (34% против 26%). Московский экзит-полл также указывает на несколько более критичное отношение мужчин к конституционной реформе и продлению сроков для президента.

**Таблица 4.** Результат экзит-полла кампании НЕТ в Москве 01.07.2020: различия между гендерными группами

	Мужской	Женский	Всего
Проголосовал «Да»	42	48	45
Проголосовал «Нет»	58	52	55
Обнуление — «Да»	34	39	37
Обнуление — «Нет»	61	56	58
Обнуление — безразлично	5	5	5

**Примечание.** Вопрос о голосовании — 4466 респондентов (41,5% отказов от числа контактов), вопрос об обнулении — 4712 респондентов.

Подводя итог, можно сказать, что конституционная реформа и стоящий в ее центре вопрос о продлении сроков для действующего президента вызывал заметный раскол на две приблизительно равные части, отразившийся в данных опросах общественного мнения. Линия раскола проходит в первую очередь между старшими возрастными группами и всеми остальными. Проявляются также заметные различия между образовательными группами (высшее образование означает меньшую лояльность) и гендерными группами (среди мужчин критичное отношение выражено сильнее, чем среди женщин).

## СЦЕНАРИИ ДЛЯ ПОЛЯ ОПРОСОВ

Два новых для опросной отрасли явления, которыми ознаменовалась кампания перед плебисцитом, взаимосвязаны. Появление заметного раскола по ключевому политическому вопросу в данных опросов общественного мнения привело к резкому ограничению доступной для общества опросной информации. Конечно, под «расколом» не следует понимать острого общественного противостояния, однако если вставшая в оппозицию планам президента часть общества найдет способы политической организации, сегодняшняя виртуальная поляризация может стать реальной.

Если существующие тенденции сохранятся, то логично ожидать дальнейшего увеличения давления на опросную отрасль. Это будет касаться как подконтрольных президентской администрации опросов и агентств, так и независимых (недаром совпавший с плебисцитной кампанией переворот в газете «Ведомости» привел к запрету на публикацию данных как «Левада-центра», так и Russian Field). Поллстеры будут испытывать все большее давление, принуждающее их скрывать результаты исследований, а СМИ — не публиковать их.

Это может стать серьезной проверкой поля на профессионализм. При этом пока нет оснований считать, что даже в условиях трудной кампании-2020 кто-либо публиковал фиктивные результаты (хотя насколько манипуляция публикуемыми данными совместима с профессионализмом — тоже существенный вопрос). Среди других возможных последствий текущих политических трендов — как переформатирование отрасли (например, ее официальная монополизация государством), так и введение законодательного регулирования публикации опросов.

Однако те же самые тренды создают новый запрос на независимые исследования. Дефицит опросных данных на фоне поляризующейся политической жизни заставляет публику искать информацию об общественных настроениях. Можно сказать, публика ощущает, что внутри нее самой расширяется пространство разнообразия, и ищет этому подтверждений.

Конечно, надеяться на зависящие от государственных заказов агентства здесь не приходится, хотя проводимые ими опросы должны становиться достоянием общества, поскольку выполняются на деньги налогоплательщиков (даже если формально их заказывают фонды при государстве). Но монополия на контроль способов репрезентации общества принципиально важна для плебисцитарного режима, и по мере нарастания трещин в легитимности эта монополия будет только укрепляться.

Альтернативой этому становятся опросы, заказываемые самим «общественным мнением» (если вернуться к изначальному значению этого термина, прямо связанному с «публичной сферой»). У него есть два инструмента для этого. Во-первых, это медиа: будучи институтом публичной сферы, они заинтересованы в том, чтобы обсуждать со своей аудиторией ее саму. Во многих странах опросы заказываются в первую очередь именно медиа (часто это синдикативные заказы), что позволяет сохранять плюрализм как в тематике опросов, так и в методологии. То, что в России эта форма организации исследований начинает оживать, можно только приветствовать. Во-вторых, новые технологии создают возможность для прямого народного финансирования опросов, которые не слишком дороги и не слишком сложны в организации. Именно это произошло в случае опросов Russian Field (здесь оператором выступил политик Роман Юнеман, организовавший сбор средств) и Сергея Белановского (оператором был сам Белановский). Конечно, простота схемы может создать иллюзию, что достаточно сделать DIY-опрос и можно обойтись вовсе без профессионалов. Единственное условие, при котором такие инициативные опросы могут сохранять доверие — полная открытость для профессионального сообщества и выработка стандартов профессиональной оценки.

Тем не менее, в целом, распространение «народных» опросов — весьма вероятный сценарий реакции на дальнейшее изменение политической ситуации. Формирование сильной демократической оппозиции невозможно без альтернативных способов репрезентации общественного мнения.

# Владимир Гельман,

*кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге и Университета Хельсинки*

## РОССИЙСКАЯ ОППОЗИЦИЯ: ПОРАЖЕНИЕ БЕЗ СРАЖЕНИЯ И ПРЕДЕЛЫ МОБИЛИЗАЦИИ

*Несмотря на снижение уровня поддержки режима и достаточно широкое неприятие конституционных поправок в обществе, структурные ограничения: нерешенность проблемы координации, отсутствие организационных структур национального масштаба и неспособность, вследствие этого, выстраивать стратегии длительной протестной мобилизации, не позволили российской оппозиции воспользоваться моментом и оказать сопротивление очередному укреплению авторитарных институтов с помощью поправок и квазиреферендума по ним.*

Вечером 1 июля, когда были объявлены результаты «всероссийского голосования» по одобрению поправок в конституцию, на Пушкинской площади в Москве по призыву организаторов кампании «Нет!» собрались несколько сотен активистов, протестовавших против официальных итогов голосования. Через некоторое время они разошлись, протест не имел сколь-нибудь серьезных последствий, несмотря на то, что по данным проведенных в Москве экзит-поллов, участвовавшие в этот день в голосовании жители столицы в большинстве своем высказались против поправок. Девятью годами ранее, в декабре 2011 года, первые столичные протесты против официальных итогов думских выборов, на первый взгляд, также казались незначительными, но вскоре повлекли за собой волну массовой мобилизации, накрывшую всю Россию и оказавшую существенное влияние на всю последующую траекторию развития страны. В 2020 году ничего подобного ни в Москве, ни в России в целом не отмечалось.

Почему же, несмотря на немалый опыт, приобретенный российской оппозицией в 2010-е годы, и на явно негативное отношение очень многих москвичей к конституционным шагам российских властей, эффекты протестной мобилизации в ходе голосования оказались столь незначительными, и что этот эпизод говорит нам о возможностях российской оппозиции?

Многие наблюдатели, говоря о барьерах на пути протестной мобилизации в России, обращают внимание на репрессии, осуществляемые властями в отношении как активистов, так и рядовых участников протестных акций. Действительно, ужесточение наказаний и произвол со стороны правоохранительных органов выполняют сигнальные функции, давая понять тем, кто готов выступить против действий властей, что они могут понести суровое наказание. Однако в Москве число участников протестных действий было и оставалось достаточно высоким, о чем свидетельствовала активная кампания по выборам в Московскую городскую думу 2019 года. Нет оснований списывать скромный эффект кампании «Нет!» ни на ограничения, связанные с коронавирусом (к моменту голосования они были в основном сняты), ни на иные факторы. На мой взгляд, причины столь ограниченной протестной мобилизации лежат в иной плоскости: они связаны с теми структурными барьерами на пути российской оппозиции, которые не могли быть преодолены в ходе данной кампании независимо от стратегий самих оппозиционеров.

## ОППОЗИЦИЯ: РАМКИ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ИГРЫ

Далеко не во всех случаях крушение авторитарных режимов происходит в результате действий оппозиции (чаще всего — в силу внутренних противоречий), однако наличие сильной, выступающей за демократизацию оппозиции чаще препятствует тому, чтобы на смену одним авторитарным режимам приходили другие<sup>1</sup>. При этом противостояние консолидированных авторитарных режимов и оппозиции — это обычно достаточно длительный процесс, который включает в себя несколько раундов массовой протестной мобилизации как на электоральной арене, так и за ее пределами (в самых разных форматах, от забастовок до акций гражданского неповиновения). Однако для того, чтобы протестная мобилизация оказалась не разовой и/или локальной акцией, а имела шансы на продолжение, оппозиция остро нуждается в организационных структурах, способных обеспечить преемственность. Именно поэтому еще в начале XX века один из самых успешных оппозиционеров в мировой политике, позднее ставший основателем нового авторитарного режима, пережившего многие десятилетия — Владимир Ленин — сформулировал в качестве главной задачи оппозиции создание устойчивой дееспособной «организации профессиональных революционеров» и успешно выполнил эту задачу.

В то время, как «несистемная» оппозиция осуществляет и обеспечивает протестную мобилизацию масс, «системная» оппозиция выполняет весьма

1 В данном контексте «оппозиция» рассматривается в максимально широком плане как весь спектр противников авторитарного статус-кво, включающий в себя как «системную» оппозицию, выступающую с критикой отдельных элементов политического курса, проводимого режимом, так и «несистемных» противников режима, выступающих за его подрыв и свержение теми или иными способами.

важную, с точки зрения режима, функцию кооптации части его умеренных оппонентов. «Системная» оппозиция заинтересована в ослаблении автократии (что позволяет ей претендовать на перераспределение части властных ресурсов в свою пользу), но не в ее падении — крушение авторитарного режима его лояльные «попутчики» могут попросту не пережить. Это не означает, что «системная» оппозиция всегда безусловно лояльна автократам, но она все же довольно редко выступает на стороне «несистемных» противников режима. Как правило, такое развитие событий (обозначаемое в российском дискурсе лейблом «раскол элит») характерно для довольно поздних стадий демократизации и выступает следствием довольно длительной и масштабной протестной мобилизации, а не ее причиной.

В авторитарных режимах XX века организационные функции «несистемной» оппозиции часто выполняли не только и не столько политические партии (чаще всего автократии не допускали их полноценного функционирования), сколько иные виды организаций — такие, как профсоюзы (Латинская Америка) или организованные общественные движения, от студенческих (Южная Корея) до национально-освободительных (Южная Африка). Как правило, организации такого рода носят официально неполитический характер, в силу чего они достаточно автономны и редко могут быть полностью подавлены и разгромлены даже весьма репрессивными режимами. Именно они чаще всего и выступают главными агентами протестной мобилизации, иногда будучи поддержаны влиятельными союзниками, будь то католическая церковь (Польша, Латинская Америка) или зарубежные правительства и международные организации.

«Несистемная» оппозиция не всегда представляет собой единую структуру, а чаще выступает в качестве широкой неформальной коалиции, которая группируется вокруг «ядра», обладающего наибольшим организационным потенциалом в плане мобилизации масс. Такой формат координации, помимо прочего, оказывается менее уязвим для репрессий, которые с разной степенью кровожадности обрушивают на оппозицию авторитарные режимы. Успешным коалициям удается решать проблему устойчивой координации своих действий на основе негативного консенсуса против статус-кво, несмотря на попытки властей вносить раскол в их ряды, и обеспечивать продолжительный характер протестов, развивающихся как «волны» массовой мобилизации. Успехи, правда, случаются реже, чем неудачи, и автократам часто удается маргинализировать своих оппонентов, загнав их если не в «гетто», то в узкие ниши, за пределы которых они оказываются не в состоянии выйти.

## РОССИЙСКАЯ ОППОЗИЦИЯ: ПРОБЛЕМА КООРДИНАЦИИ

Современная Россия, в отличие от многих других автократий, оставляет для оппозиции не столь широкое пространство для организационного маневра. Часть организаций (те же профсоюзы или национальные движения) попросту не пригодны для обеспечения протестной мобилизации даже в масштабах отрасли или региона. Другие — главным образом, «системные» — находятся под непосредственным или косвенным контролем президентской администрации (как, например, «системные» партии — КПРФ или «Справедливая Россия») и поэтому, в лучшем случае, ограничиваются протестами *ad hoc*, а в худшем — выступают как ложные мишени, позволяющие канализировать протесты в безопасное для властей русло. Примером такого рода могут служить протесты против повышения пенсионного возраста летом 2018 года, вполне благополучно «слитые» представителями официальных профсоюзов и коммунистами.

При этом отношения между «системными» и «несистемными» оппозиционерами носят противоречивый характер не только в силу того, что власти вбивают клин между ними, действуя по принципу «разделяй и властвуй», но и в силу более фундаментальных причин. Для многих умеренных противников режима, выступающих с позиций защиты интересов отдельных социальных групп или решения конкретных проблем (скажем, вопросов экологии), сотрудничество с «несистемной» оппозицией ставит крест на возможности достижения своих целей. В свою очередь, в глазах «несистемных» оппозиционеров «системные» партии, подобные «Яблоку», выступают как минимум спойлерами, призванными внести раскол в ряды их сторонников. Неудивительно, что координация противников режима в подобных условиях оказывается сильно затруднена, снижая и без того не слишком высокий потенциал протестной мобилизации. Поэтому довольно редкие успехи такой мобилизации оказываются обусловлены специфическим сочетанием обстоятельств (как в случае освобождения журналиста Ивана Голунова), либо же носят локальный характер (как в Шиесе, где длительное сопротивление жителей вынудило власти отказаться от строительства мусорного полигона).

Между тем противостояние оппозиции режиму требует долгосрочной организации общенационального уровня: эта проблема пока не нашла своего решения в России.

Впервые координация встала на повестку дня российской оппозиции еще в ходе волны протестов 2011–2012 годов, когда неожиданный успех стратегии «голосуй за кого угодно, кроме "Единой России"» и пост-электоральной массовой мобилизации создал немалые вызовы для активистов, не сумевших предложить убедительного его решения. В то же время репрессии, запущенные российскими властями в ответ на протесты, были призваны нанести удар не

столько по отдельным лицам, сколько по тем организациям, которые могли выполнять функции координации оппозиции — некоммерческим общественным организациям (посредством «закона об иностранных агентах»), а также ряду средств массовой информации (посредством смены их руководителей и собственников). Серия атак на представителей «системной» оппозиции, сотрудничавших с «несистемными» активистами (Г. и Д. Гудковы, И. Пономарев и др.) также была призвана пресечь возможности для координации. Неудивительно, что организационный потенциал российской оппозиции вскоре оказался если не полностью отброшен на уровень, предшествовавший протестам, то резко ослаблен.

Новая попытка координации, в гораздо большей мере напоминавшая «ленинскую» модель, была предпринята А. Навальным, которому удалось вернуть сеть «штабов» в регионах России, сделав ее более или менее регулярным механизмом координации сторонников. Несмотря на репрессии, «штабы» оказались устойчивой формой организации локальных кампаний протестов. Наиболее успешная кампания в ходе выборов 2019 года в Москве (и, в меньшей мере, в некоторых других регионах) — «умное голосование» — также выполнило функции координации для избирателей, которые, возможно, при его отсутствии вели бы себя иначе. В условиях несвободных и несправедливых выборов «умное голосование» вряд ли наносило невосполнимый ущерб Кремлю, но позволяло максимально ему навредить. Бенефициариями этой стратегии вновь (как и в 2011 году) оказались представители «системной» оппозиции, которые в итоге смогли упрочить свое представительство в Московской городской думе и несколько увеличить политическую автономию. Навальный же, благодаря этим усилиям, смог закрепить за собой статус лидера неформальной коалиции, создавая условие для формирования своего рода негативного консенсуса среди и «системных», и «несистемных» оппозиционеров.

Но даже с учетом всех этих тенденций, влияние всех сегментов оппозиции на внутривнутриполитические процессы в России по-прежнему оставалось относительно периферийным.

## **КОНСТИТУЦИОННАЯ КАМПАНИЯ: ПОРАЖЕНИЕ БЕЗ СРАЖЕНИЯ**

Рутинная подготовка к намеченным на сентябрь 2020 года субнациональным выборам (последним накануне думских выборов 2021 года) рассматривалась по инерции как продолжение маневров вокруг «умного голосования» с его прямыми и косвенными бенефициариями в рядах оппозиции. Однако запуск процесса внесения поправок в конституцию и квазиплебисцитарной процедуры их одобрения нанес тяжелый удар по этим ожиданиям. «Всероссийское голосование» вынуждало различные сегменты оппозиции определять

свою стратегию в ситуации, когда во внесении конституционных поправок не были заинтересованы ни «системные», ни тем более «внесистемные» оппозиционеры, однако их шансы на успех казались практически нулевыми. По сути, они вынуждены были принять как данность собственную неспособность противостоять шагам Кремля. Хотя последующее развитие событий весной-летом 2020 года — пандемия и реакция на нее со стороны властей на фоне экономического спада — повлекли за собой резкое снижение массовой поддержки и Путина, и предлагаемых им конституционных поправок, ожидания оппозиционеров носили по-прежнему инерционный характер, не слишком меняясь по ходу кампании.

Процедуры проведения «всероссийского голосования» были сконструированы так, чтобы напрочь исключить нежелательные для Кремля результаты: растянутый на семь дней процесс голосования, сопровождавшийся всеми мыслимыми злоупотреблениями, беспрецедентная мобилизация на рабочих местах бюджетников и работников государственных предприятий, намного превысившая прежние масштабы фальсификация результатов не оставляли шансов на успех. Ни организованное голосование против поправок, ни тем более организованное неучастие в голосовании не могли повлиять на итоги плебисцита. Даже с учетом нараставшего в ходе кампании общественного недовольства и снижения уровня поддержки Путина и статус-кво в целом, ресурсы оппозиции были достаточны, чтобы наносить удары по режиму на отдельных участках, но дать полномасштабное сражение заведомо превосходящему ее возможностям противнику она была не в состоянии, да и особо не стремилась, пытаясь минимизировать риски в преддверии будущих избирательных кампаний.

В условиях такого неравенства сил большинству российских оппозиционеров оставалось лишь признать, что «всероссийское голосование» — это не их война, и использовать многочисленные злоупотребления властей как новый повод для их дискредитации. «Системная» оппозиция в лице КПРФ, заявив о своем неприятии поправок, каких-либо дальнейших шагов не предпринимала, а «Яблоко» анонсировало свои альтернативные поправки в действующую конституцию, не имевшие какого бы то ни было практического смысла. Таким образом, обе партии подавали важный сигнал своим сторонникам, стремясь сохранить свои более или менее скромные позиции. В свою очередь кампанию «Нет!», призывавшую россиян прийти на избирательные участки и проголосовать против конституционных поправок (само ее название отсылало к популярному американскому фильму о чилийском референдуме 1988 года, который завершился поражением Пиночета и последующим крахом диктатуры), возглавили именно те представители «несистемной» оппозиции, которым при ожидаемом негативном для них исходе голосования было особенно нечего терять. Наконец, Навальный занял амбивалентную позицию, выступая против голосования как такового.

Однако эти тактические разногласия в данном случае имели не слишком большое значение. Скорее, они демонстрировали структурные ограничения, носившие непреодолимый для всех сегментов оппозиции характер. Хотя, по большому счету, столкнувшись с массовым неприятием «всенародного голосования» и его итогов, Кремль сам наступил на грабли, роль оппозиции в этом процессе оказалась скромной, и воспользоваться ошибками своих противников российские оппозиционеры (пока) не смогли.

Дальнейшие траектории российской оппозиции, скорее всего, будут развиваться под влиянием двух групп факторов. Первая из них связана с динамикой общественных настроений, которые в обозримом будущем (особенно на фоне вызванного пандемией экономического спада) вряд ли будут благоприятными для российских властей. Вторая обусловлена восприятием угроз протестных проявлений и вероятных реакций властей на эти угрозы в виде ужесточения репрессий в отношении как непосредственно представителей оппозиции, так и их реальных и потенциальных союзников.

Эти факторы работают разнонаправленно. Смена общественных настроений может принести очки как «системным», так и «несистемным» оппозиционерам. Хотя далеко не факт, что они смогут обратить в свою пользу ожидаемое дальнейшее снижение массовой поддержки существующего статус-кво. Усиление репрессий, напротив, подает россиянам сигналы о недопустимости любых оппозиционных проявлений. Не гадая о том, какие из этих тенденций будут преобладать, стоит отметить, что подобное развитие событий отнюдь не специфично и присуще многим авторитарным режимам в различных контекстах, о чем свидетельствует опыт демократизации в конце XX века в самых разных странах, от Польши до Южной Кореи, где падению автократий также предшествовали несколько раундов сменявших друг друга протестных мобилизаций и репрессий. Пока перспективы такого финала для России кажется весьма отдаленным будущим, поскольку большинство наблюдателей исходят из представлений о неизбежности сохранения авторитарного статус-кво как минимум до 2036 года. Однако реальность часто превосходит ожидания, и нынешние (довольно узкие) пределы оппозиционной мобилизации могут расширяться. Если и когда это произойдет, периферийный статус российская оппозиция со всеми присущими ей ограничениями может избавиться от своего периферийного статуса и оказаться в центре политических событий гораздо быстрее, нежели многим кажется сегодня.

# ПОСТОБНУЛЕНИЕ: ИТОГИ, ВЫЗОВЫ, СЦЕНАРИИ

**Константин Сонин:**

## **«ЕСТЬ ОДИН ИСТОЧНИК КОНСЕРВАТИВНОЙ ЭНЕРГИИ, КОТОРЫЙ, КАК "ЧЕРНАЯ ДЫРА", ПЫТАЕТСЯ ВТЯНУТЬ ВСЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО»**

Для экономиста, анализирующего политику, естественно делать простые предположения о целях акторов. Например, предполагать, что основной целью лидера страны является сохранение собственной власти или увеличение извлекаемой ренты. Если предполагать, что задачей изменения конституции было укрепление личной власти президента Путина, то, на мой взгляд, поставленная задача выполнена не была. Новая конституция не дает фактически новых полномочий, потому что и прежний вариант не служил ограничением. Основным ограничением являлась необходимость сдерживать авторитарную политику так, чтобы она не приводила к сильному экономическому спаду и значительному падению реальных доходов населения. Это же является основным ограничением и после изменения конституции.

Мне кажется ложным представление о президенте, соблюдающим баланс каких-то группировок в своем окружении или, более широко, в «элите». Этих группировок как сознательных акторов не существует; они являются, скорее, моделью, придуманной политологами для объяснения происходящего. Да, эта модель дает возможность рассуждать в ее терминах буквально о любых событиях — и это одна из причин, по которым она мне кажется неадекватной.

Адекватная модель — это наличие одного «источника консервативной энергии», который, как «черная дыра», пытается втянуть в себя все политическое пространство и всю страну. «Технократы», «либералы», «модернизаторы» и т.п. выглядят как нечто единое, потому что они пытаются этому противостоять, каждый по мере сил и не координируясь с другими. Поскольку «консервативная черная дыра» мешает любой модернизационной повестке, создается иллюзия какого-то единства или даже организации. Если посмотреть на любые изменения в российской политике последних десяти лет, видно, что их можно проинтерпретировать как «вернуть к тому, как было в позднем СССР». Во многих случаях это понимается именно буквально и выглядит абсурдно — взять, например, введение инструкций по общению с иностранцами для сотрудни-

ков вузов и институтов РАН. После титанической борьбы научной общественности она была отменена, но, главное, в ней в условиях XXI века не было никакого смысла. Это был очередной эпизод неотрефлексированного, не продиктованного заботами о каких-то актуальных проблемах воспроизведения институтов сорокалетней давности.

Точно так же с арестами и посадками граждан за участие в протестных акциях или посты в Фейсбуке. Никакого смысла в этих арестах и разгонах демонстраций как в мерах по поддержанию стабильности режима нет. Напротив, они скорее раскачивают ситуацию. Я уже не говорю про репрессии против верующих (например, протестантов) или кампании против гомосексуалов. Никакого смысла, кроме безотчетного консерватизма, в этих действиях нет.

При этом я далек от мысли, что дело в какой-то «фетишизации советского». Скорее, это говорит о том, что сложившаяся в 1970-е годы советская система — централизованная и статичная в области экономики, хотя это давно противоречило задачам развития, параноидальная, в отсутствие внутренних угроз, во внутренней политике, агрессивная, в отсутствие внешних угроз, во внешней — была некоторым устойчивым равновесием. Устойчивым в том смысле, что неадекватные расходы на военное производство и неадекватный упор на ограничение свобод и прав граждан поддерживались неким целостным мировоззрением и внутри элит (которые всерьез воспринимали множество фантомных угроз), и в обществе в целом (в котором сложились «ценности советского человека», описанные Юрием Левадой и Львом Гудковым). Эта система не была устойчива в экономическом плане, как показала ее эпическая катастрофа в конце 1980-х, но как система ценностей она пережила и перестройку, и демократическое десятилетие.

**Григорий Юдин:**

## **«РАСКОЛ ОБЩЕСТВА СТАНОВИТСЯ ОСНОВНЫМ СЮЖЕТОМ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ»**

В размещенном в этом выпуске выше тексте (см. «Вопрос опросов: общественное мнение в условиях политического раскола») описаны контуры политического раскола в обществе, который впервые за долгое время обозначился в 2019–2020 годах. Несмотря на то, что этот раскол не проявился в официальных результатах плебисцита и часто скрывается при публикации данных опросов общественного мнения, он становится основным сюжетом современной российской политической жизни. Раскол начинает определять позиции по всем ключевым вопросам политической повестки: от реакции на протестную активность до отношения к конституционной реформе.

Основная линия раскола проходит между возрастными группами: старшие группы (55+ лет) явно противостоят всем остальным, и особенно молодым (до

35 лет). Связанное с этим измерение — медиапотребление: те, кто сильно зависит в формировании мировоззрения от ТВ (здесь сильно преобладают те же старшие группы), все очевиднее противостоят тем, кто практикует многоканальное потребление информации. Дополнительными важными дифференцирующими параметрами оказываются образование (обладатели высшего образования отличаются от обладателей среднего) и гендер (женщины настроены лояльнее мужчин). За исключением образования, все эти линии различий обнаружились и укрепились в опросах лишь в последние пару лет, и пропасть между ними на глазах увеличивается.

В какую сторону будет эволюционировать этот наметившийся раскол и как он будет определять политические события? Прежде всего следует заметить, что пока он обнаруживается в большей степени в декларируемых предпочтениях, нежели в политическом действии. Это особенно заметно в электоральном поведении: старшие группы более многочисленны и менее склонны к абсентеизму. Активность молодых и средневозрастных групп в политических кампаниях растет, однако пока они добиваются только локальных успехов. Говорить об активном политическом противостоянии пока не приходится.

Какова вероятность возникновения такого противостояния? Можно указать на несколько возможных сценариев.

1. Оппозиция между возрастными группами может перейти в борьбу поколений. Пока что обозначившиеся возрастные различия невозможно назвать поколенческими, поскольку нет политического субъекта, который заявлял бы о себе в терминах поколения. Тем не менее, существует важная предпосылка для эволюции в эту сторону — это возраст элит. Чем дольше политическая власть удерживается представителями одного поколения, тем больше шансов, что политическое неравенство будет интерпретироваться именно в терминах «диктата стариков», которые неадекватны современному миру. И, наоборот, притязания молодежи могут описываться как безответственные запросы «поколения снежинок», с которым опасно делиться властью.

2. Разлом между образованными молодыми либералами и менее образованными пожилыми консерваторами стал привычным паттерном для многих европейских стран (Польша, Англия, Венгрия, Турция). Вместе с тем, в России отсутствует ключевой элемент такого раскола — территориальное разделение, и, в первую очередь, культурный конфликт между столицей и провинцией. С точки зрения политических предпочтений разрыв между Москвой и другими регионами не так велик и, по-видимому, сокращается. В то же время, гигантское территориальное неравенство и сверхконцентрация ресурсов в Москве могут привести к разворачиванию именно такого сценария.

3. Сегодня ключевым вопросом, вокруг которого оформляется раскол, стал вопрос о консервации страны. Формирующиеся группы можно условно назвать «партией страха» и «партией перемен». Для первых предпочтительно воспроизводить ментальную ситуацию несколько обновленного позднего

СССР, и Владимир Путин не только оберегает их от возможных потрясений, но и адекватен им по стилю и мировоззрению. Вторые, напротив, сильнее включены в глобальные культурные, экономические и медийные потоки и ищут пути обновления страны без потери достигнутого — это позиция патриотического космополитизма.

От предыдущего варианта этот сценарий отличается тем, что база поддержки Путина, составляющая сегодня около 30–35% населения, будет не только дальше сужаться, но все сильнее замыкаться в себе. Разлом в этом случае будет все больше связываться с фигурой Путина, а в «партии перемен» будет формироваться социал-демократический акцент — запрос на социальное государство, увеличение солидарности и равенства, заботу о среде и менее конфликтную внешнюю политику. Наиболее важным измерением может стать конфликт политических стилей: появление более демократичных политиков, стимулирующих активное участие и низовое вовлечение в политические кампании, будет сильным стимулом для преодоления более молодыми группами деполитизации и отчуждения от официозной и иерархичной политики путинского времени.

4. Наконец, раскол может и исчезнуть. Те точки разногласий, вокруг которых сегодня намечается раскол, могут быть вытеснены другой повесткой. В целом в отношении международной политики и положения России в мире раскол пока наименее заметен и только вызревает до состояния, когда он обнаружится в опросах. Команда Путина хорошо владеет инструментом перекодировки внутривнутриполитических границ во внешнеполитические, так что интенсификация внешнеполитических конфликтов (например, участие России в войне) имеет шанс перечертить политическое поле и изменить формирующиеся сегодня альянсы. Ближайшее время обещает стать периодом борьбы за интерпретацию российского общества как единого или фундаментально разделенного.

**Глеб Павловский:**

## **«ПАНДЕМИЯ ИСПОЛЬЗОВАНА КАК ТРИГГЕР ПЕРЕВОРОТА В ОТНОШЕНИЯХ ВЛАСТИ И ГРАЖДАН»**

2020 год уже перенасыщен событиями, намеренными или нет. Они сплавляются в новое состояние общества и государства. Мы пытаемся упорядочить эти запутанные дела разного порядка в стройной картине. Но прежде всего нужна разметка нового пространства — мы не сможем отложить действия до наступления ясности. В этой короткой реплике я обхожу подробности событий 2020 года, чтобы поставить главный вопрос — о сцене действия, которая в ближайшее время станет сценой российской политики.

При всех претензиях к Системе, 30 лет внутри нее существовали условные линии, около которых колебалось представление о ее политической нормаль-

ности. Обвинений в абсурде, нелояльности к гражданам и оппонентам хватало, но при этом было и представление о возможности поправить дела — верное или ложное. Действовал ряд сдерживающих обстоятельств, которые довольно сложно определить в каждом отдельном случае. Среди них сохранялось и ценностное согласие по демократическому консенсусу, и инерция либерализма перестройки, и личные свойства президентов. Пресса играла свою роль, хоть не всегда ту, на которую рассчитывала и которую себе представляла. Интуиция, от которой невозможно отвлечься: что мы еще раз вышли за пределы прежнего политического ландшафта с его представлениями о возможном и невозможном. Необходимо определить, в какую точку попала данная Система.

Хотя первоначальный январско-мартовский сценарий власти был сорван пандемией, случайность принесла ей новые плоды. Установленные на местах санитарно-дисциплинарные режимы население встретило со смесью раздражения и покорности. Тогда возникла плохая идея — отнестись к пандемии как к окну возможностей. Быстро закрепить свободу рук власти, ее дополнительно расширив. Увязать незаконный плебисцит при явно преждевременном выходе из локдауна с техническим упразднением «сдержек». Прерванная локдауном конституционная реформа стала поводом зафиксировать «властную сверхприбыль» от пандемии. Так и сделали (естественно, ценой дополнительных жертв эпидемии).

И сегодня мы имеем дело уже с другой государственной сценой России. Пандемия использована как триггер переворота в отношениях власти и граждан. До всероссийского голосования идея многодневного голосования не имела шансов на продолжение. Теперь она — закон, прошедший второе и третье чтения, относящийся к любым выборам в будущем. Не говоря уж о позорной идее с обнулением сроков Путина. Выборы как процедура разрушены.

Не следует полагаться на медлительность Кремля, для таких расчетов нет оснований. Кремль движется в значительной степени наощупь. Овладеть ситуацией и закрепить с изменениями в конституции новый уровень монополии можно быстрым принятием массы новых законов и вслед за этим кадровых перестановок. Ускоренное принятие десятков законов означает дополнительное ухудшение российской правовой системы. Оно протекает перед лицом неготовности общества и гражданских организаций к гражданскому сопротивлению. Случайности попадают на общий сборочный конвейер нового государственного консенсуса.

Государственный эксперимент, создаваемый новой конституционной путаницей, образует нормативный вакуум, втягивающий силовые структуры в поиск новых идей, возможностей, инструментов давления. Безнаказанность такой политики является ее непременным условием. Надо приготовиться к эксцессам власти, причем даже таким, которые сегодня не планируются ею самой. Идет поиск новых необычных дел, громких арестов и пространств. Новая

конституция идет им навстречу, утверждая необъятный мандат президента, мандат без берегов. На что?

Российская система вышла за рамки лояльности к гражданам, обывателям и даже функционерам. Она отреклась от приоритета такой лояльности и входит в режим войны с ними. РФ в определенном отношении переведена в бизнес-проект группы лиц и приобрела вид пиратского государства — но без законов, кодекса и суда. Во властном ядре, оберегая его, застряла разложившаяся группа людей. Они заняты конструированием своей власти и оберегают свободу рук такого конструирования как прерогативу своей власти. Это делает политически немислимым сохранение какой-либо устойчивой лояльности граждан, условия государственного существования которых непредсказуемо меняются.

К этому положению придется относиться как к переходному времени на-долго. Необходимо приготовить к быстрой смене фаз переходного состояния, при том что эта смена сама по себе не создаст благоприятных условий для гражданской активности с результатами, на которые можно опираться.

Мы вступаем в период или даже эпоху более развитых и разнообразных политических инициатив. Действий, создающих необходимые инструменты, ныне у граждан отсутствующих. Такие действия становятся неизбежны даже для умеренного обывателя, и возникает нужда в политической разметке сцены, понятной тем, кто на нее выходит.

***Николай Петров:***

## **«ПУТИН ПОСАДИТ СЛАБОГО ПРЕЕМНИКА В СТАЛЬНУЮ КЛЕТКУ»**

После завершения конституционной реформы политическая трансформация продолжится и будет сочетать как проактивную, так и реактивную линии.

Во-первых, существует «отложенный спрос» в виде большого числа накопившихся проблем, которые политической системе придется решать. Ей предстоит радикальные залповые кадровые замены и перестановки, которые прежде откладывались на «во время» или на «после трансформации». Это, прежде всего, завершение декорпоративизации с окончательной ликвидацией квазифедерации корпораций (и встраивания всех отдельных патрональных пирамид в единую, по Генри Хейлу). Это коснется высших судов, оставшейся половины силовых и правоохранительных структур (СКР, МВД, ФСБ, Совбез), политических партий. Под это, в частности, заточена поправка о 30 президентских сенаторах.

Характер конституционной реформы, быстрота и натиск в ее осуществлении и сопутствующие шаги Кремля (например, чистки в прокуратуре) не позволили элитам играть самостоятельную игру и, тем более, сопротивляться реформе. Сейчас ситуация меняется, и на этапе конструирования новых

институтов и квазиинститутов (того же Госсовета и др.), Кремль столкнется с гораздо более сложной ситуацией — ведь на кону будет положение элит в будущем. Будут возникать ситуативные коалиции «за» и «против», резко активизируется борьба в элитах. Расколы будут заметны уже на сентябрьских выборах, но еще больше — при подготовке выборов в Госдуму.

Большие изменения будут происходить во взаимоотношениях с регионами. Во-первых, экономический кризис делает центр более слабым в финансовом отношении. В такой ситуации начинает работать правило «не можешь дать денег — дай больше свободы». Но пока мы не видим понимания этого со стороны Кремля — он упорствует в своей жесткой централистской кадровой политике, опирающейся на силовиков. Во-вторых, зачистка губернаторского корпуса, осуществлявшаяся последние три года, привела к деградации региональной политической элиты, не отвечающей сегодня требованиям жизни и потому обреченной на смену через кризисы. «Вахтовые» губернаторы и их команды будут все чаще провоцировать конфликты в регионах. В-третьих, «москвоборчество» вплоть до сецессионизма будет по-разному проявляться и набирать силу. Регионы будут все больше сопротивляться внешнему управлению со стороны как губернаторов-варягов и их дружин, так и привозных силовиков, рассматривая все это, как «оккупационный режим».

Режим «сел на иглу» репрессий и не может их ослабить, даже если бы захотел. Репрессии будут усиливаться в отношении и элит, и граждан, причем как политически активных, так и рядовых. При этом они, приобретая собственную инерцию и конкретных выгодополучателей, все больше выходят из-под контроля сверху и разрушающе действуют и на политику, и на экономику. Спираль репрессий оборвется только в результате глубокого кризиса и последующего переформатирования режима. К репрессиям обычным, фоновым, активно вошедшим в нашу политическую жизнь с 2014 года, добавятся репрессии трансформационные, связанные как с усилением внутриэлитной борьбы, так и с предстоящим кадровым переформатированием.

Два ближайших испытания для режима — это региональные выборы в сентябре этого года и выборы в Госдуму в 2021 году. Если в этом году стоит проблема избрания уже назначенных кандидатов на губернаторские посты и представительных органов, осложняющаяся падающим доверием со стороны граждан к власти в целом, то для выборов следующего года еще более проблемным окажется подбор кандидатов в условиях трансформационной конкуренции элит. Как видим, многие новации летних выборов теперь тиражируются, поскольку облегчают задачу получения и рисования нужных результатов. В крупных городах ситуация будет лучше, на периферии хуже, но в любом случае выборы утрачивают последнюю остававшуюся у них функцию — легитимации власти. Неизбежными следствиями будут скандалы, кризисы, делегитимация.

Что касается сценариев на 2024 год, я думаю, Путин, если только сможет реализовать свой план до конца, уйдет с поста президента, обеспечив себе безо-

пасность, а системе стабильность. Но не путем обустройства места «водителя-инструктора», как в Казахстане, а пакетным вариантом закрепления ряда людей на ключевых позициях и запретом квазипреемнику что-либо менять. Проведя до 2024 года все перезревшие кадровые замены, сформировав новый Госсовет и назначив 30 сенаторов, Путин посадит относительно слабого преемника в стальную клетку. При таком сценарии логичнее всего смотреться возвращение на этот пост Дмитрия Медведева (иначе зачем поправка о двух сроках?). Но этот срок Д. Медведев вновь проведет как переходный президент, которому с самого начала уготована роль «хромой утки».

Впрочем, намного легче представить себе, что в силу серьезных сбоев, как по внутренним, так и по внешним причинам, Путину не удастся осуществить свой замысел, и с его уходом либо на следующем сроке, либо даже до 2024 года режим существенно изменится.

## **Александр Кынев:** **«СЛЕДУЮЩАЯ ДУМА БУДЕТ В ОБЩЕСТВЕННОМ МНЕНИИ НАМНОГО МЕНЕЕ ЛЕГИТИМНОЙ И ПРИ ЭТОМ ВСЕ РАВНО БОЛЕЕ ОППОЗИЦИОННОЙ»**

С учетом событий, произошедших с момента объявления конституционной реформы (15 января), можно сделать несколько выводов относительно возможных сценариев развития ситуации.

1. Вследствие сужения круга лиц, принимающих ключевые решения, в сочетании с параноидальными страхами, боязнью заговоров и утечек, ведущих к невозможности качественной аналитической проработки принимаемых решений, произошло общее катастрофическое снижение качества этих решений. Лоббизм конкретных лиц, имеющих личный контакт с президентом, ничем не уравновешивается, что все чаще ведет к принятию решений, наносящих системе прямой политической и экономической ущерб («Роснефть» и сделка с ОПЕК, арест Фургала и т.д.).

2. Вследствие спешки с принятием поправок подорвана как юридическая легитимность конституции (нарушение процедур, противоречие поправок положениям ее первой и второй глав), так и призванная компенсировать спорную юридическую легитимность общественная легитимность всероссийского голосования. Скандальность процедуры (недельное голосование «на пеньках» без наблюдателей) и объявленных результатов голосования (27 млн вброса из 74 млн якобы проголосовавших) дискредитируют весь процесс.

Некорректная со всех точек зрения конституционная реформа фактически девальвировала текст конституции и сделала политически возможным в ходе рано или поздно неизбежной трансформации отказ от конституционной реформы – 2020 и признание ее юридически ничтожной. Это означает,

что в «постпутинском» будущем выбор будет между двумя стратегиями: возвращение на переходный период к тексту Конституции России 1993 года без правки – 2020, либо признание всей Конституции России 1993 года не действующей (за исключением первых двух глав) вследствие нарушения порядка ее изменений и утраты государственными институтами правовой легитимности.

Теперь конституционная легитимность действий — одно из самых уязвимых мест режима, которое он не в состоянии чем-либо компенсировать. А отсутствие юридической легитимности делает опору на «силовую легитимность» неизбежной.

3. В условиях очевидного и подтвержденного социологами падения популярности Путина и партии власти, вынудившего Кремль пойти на скандальное и подрывающее легитимность выборов изменение избирательного законодательства (многодневное голосование, ограничение прав членов комиссий от политических партий и т.д.), власть не может не слабеть, так как слабеет ее базовая опора (несущая стена) — рейтинг первого лица.

Делегитимизация электоральных процедур неизбежно будет вести к новым локальным конфликтам. Это означает повышение риска, что те или иные группы федеральной элиты могут начать поиск нового лидера (политического лица) режима. Существовать в таком формате растущей доли силового принуждения вместо реальной поддержки режим долго не сможет, независимо от права президента избираться на новые сроки. Хотя сказать, в какой форме может произойти смена первого лица, сейчас затруднительно.

4. Идеологизация режима (что означало бы его эволюцию в сторону тоталитаризма) представляется маловероятной: у персоналистских режимов нет идеологии. При этом опыт авторитарных режимов показывает, что усиление силовой составляющей неизбежно приводит к ужесточению политики в отношении церкви: почти всегда в авторитарных режимах церковь рано или поздно в борьбе за свою автономию переходит в оппозицию даже к консервативным режимам. Такова была ситуация с католической церковью во многих странах Латинской Америки и с протестантскими и католическими общинами в африканских странах.

5. Компенсация федеральным центром и силовиками, в частности, утраченного в ходе борьбы с эпидемией символического влияния, будет провоцировать их на силовые попытки восстановления этого влияния. Попытки силового вмешательства в региональную политику будут провоцировать появление новых локальных скандалов (типа НАО, Хабаровска, Москвы – 2019 и т.д.), которые в любой момент могут стать триггером федеральных политических процессов.

При этом подавление новых очагов региональных конфликтов с помощью силового вмешательства не решит проблем, а лишь загонит их вглубь, стимулируя «партизанское электоральное поведение», сбор и выплески компромата в публичную сферу.

6. Политические партии в России остаются крайне слабыми, являясь примером «спящего института», роль которого может резко возрасти с началом политической турбулентности, когда окажутся важны структурированные политические организации. При этом практически неизбежен рост внутренних конфликтов внутри как системных, так и внесистемных политических сил по стратегическим и тактическим вопросам (от КПРФ до штабов Навального). Этот процесс уже идет, и именно он может привести к появлению новых политических организаций (именно так в Сербии из Радикальной партии В. Шешеля появилась ныне правящая Прогрессивная партия Т. Николича — А. Вучича).

7. Следующая Дума вследствие деградации электоральных правил будет в общественном мнении намного менее легитимной, чем нынешняя, и при этом все равно более оппозиционной.

**Игорь Клямкин:**

## **«ПОПРАВКИ ПРИЗВАНЫ КОМПЕНСИРОВАТЬ УЯЗВИМОСТЬ СИСТЕМЫ ПРИ НИЗКОЙ ПЕРСОНАЛЬНОЙ ЛЕГИТИМНОСТИ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА»**

Вряд ли оправданно утверждать, что правка Конституции Российской Федерации затеяна ради осуществления каких-то существенных перемен в экономике и политике. Поправки достраивают постсоветскую систему политической монополии посредством правового укрепления ее вершины (института президентства) и минимизации реальной и потенциальной субъектности всех других ветвей власти. Тем самым они призваны защитить систему от возможного конфликта элит, к которому она расположена при политически слабом президенте и в периоде транзита власти. Уязвимость системы при низкой персональной легитимности главы государства призвано компенсировать и конституционное учреждение Госсовета, т.е. «коллективного президента» с президентскими функциями без президентских полномочий, который, возможно, при транзите власти будет выдвигать единую «кремлевскую кандидатуру».

Воспользуется ли Путин увеличением своих конституционных прерогатив для каких-то модернизационных инициатив? Экономическая ситуация этого требует, она диктует необходимость мотивирования бизнеса на развитие и инновации, на что Путин уже понимающе отзывается. Но такая ориентация будет означать изменение баланса сил между бизнес-элитой и бюрократией (силовой и гражданской) в пользу первой, что будет чувствительно для системы, ибо главная опора ее — силовики и чиновники. Так что вопрос о ее способности обеспечить условия для модернизации остается открытым.

Уязвимость системы при политически слабом президентстве проистекает, в конечном счете, из ее двойственной природы: по способу функционирования она авторитарная («самодержавная»), а по способу формирования — выборная, включающая в себя и другие выборные институты в центре и на местах. Сохранение политической монополии мыслимо только при гарантированных победах на выборах, что конституционно предписать избирателю нельзя, но можно узаконить базовые ценностно-идеологические рамки, позволяющие блокировать электоральную конкурентоспособность оппозиции, объявляя ее активность влиянием враждебных внешних сил и угрозой суверенитету, защита которого теперь тоже предписана конституцией. Можно предвидеть, что будут приняты соответствующие правовые нормы, которые дополняют опробованные способы управления избирательными процессами и гарантирования их результатов.

С точки зрения сохранения политической монополии и ее пролонгирования целесообразно рассматривать и обнуление президентских сроков. Выдвижение Путина в 2024 году не предрешено, может быть и передача власти преемнику, которому поправки обеспечивают защищенность внутри власти и при слабом политическом весе, и при невозможности нарастить его штурмом Грозного, скачком нефтяных цен или как-то иначе. Другое дело, что транзит 2024 года (с Путиным или его сменщиком) не решает в системе политической монополии проблему транзита как таковую, и ближе к 2036 году она может возникнуть вновь. Нельзя не обратить внимание на то, что обнуление сроков на основании изменения одного только слова в конституции не трактуется (в том числе, и Конституционным судом) как исключительное и повторению не подлежащее.

## ***Владимир Пастухов:*** **«ЭЛИТЫ НЕ ГОТОВЫ К ОТКРЫТОМУ ВЫРАЖЕНИЮ НЕДОВОЛЬСТВА, НО ВНУТРЕННЕ ГОТОВЫ К ПРЕДАТЕЛЬСТВУ»**

В общем и целом спецоперация «охота на хромую утку» прошла для Кремля успешно. Все ограничилось локальными колебаниями политической почвы. Результат достигнут — президент теперь только сам решает, быть ему или не быть. Теперь бы хорошо побыстрее об этом забыть и сделать вид, что так все и было. Конституция всегда была путинской, срок всегда обнуленным, самоуправление стерильным, силовики выведенными полностью даже из-под формального контроля декоративных представительных институтов.

Однако забыть о случившемся вряд ли получится из-за многочисленных микротрещин, которыми покрылась система после всех этих колебаний. Они достаточно малы, чтобы оказывать какое-то ограничивающее влияние здесь и

сейчас, но уже достаточно ощутимы, чтобы представлять угрозу для системы при увеличении нагрузки на нее. Это и есть главный итог политического сезона весна-лето – 2020. Машина пока может ехать на той же скорости, что и прежде, но, если потребуются срочно добавить газу, это может привести к аварии. Любой резкий поворот на скорости может стать для нее последним.

Элиты нервничают и тоже замерли в напряжении. Они не готовы к открытому выражению недовольства, но внутренне уже готовы к предательству. Точнее, они ждут появления «предателя своего класса», которому можно было бы присягнуть. То есть все теперь демонстрируют лояльность, но держат «политическую фигу» в кармане. Особенно это касается региональных элит. Кремль это понимает и все чаще расчесывает элиту силовым гребешком, чтобы вовремя вычесать этого потенциального предателя, но это только усугубляет ситуацию.

Не исключено, что кризис теперь будет прирастать протестами в Сибири. Власть к этому не очень готова. Это совсем не то же самое, что бороться с этническим сепаратизмом на Северном Кавказе. И это совсем другое, чем мочить в силовом сортире столичных либералов. ОМОН и спецназ здесь плохие помощники. Между протестующими и силовиками, которые должны их вразумлять, связь может оказаться более существенной, чем между силовиками и Москвой. Антиколониальные и стихийно федералистские лозунги будут выходить на первый план, временно отодвигая общедемократические требования.

Власть в ответ начнет хулиганить на местных выборах, прибегая к ничем не прикрытым манипуляциям, используя технологии, опробованные при принятии поправок. Это только усилит раздражение и на втором этапе вернет общедемократические требования в повестку дня. Это, в свою очередь, позволит либеральной оппозиции нащупать дорожку для взаимодействия с федералистскими и даже националистическими силами. Из этого диалога могут вырасти самые неожиданные альянсы, особенно на региональном и субрегиональном уровнях. В то же время, неприкрытая антидемократическая активность властей облегчит легитимизацию будущих лидеров протеста в глазах населения.

Режим попытается маневрировать переменяя давление и уступки и тем самым еще больше раскачивая лодку. Давление будет рождать ответное насилие. Уступки, напротив, не будут вести к компромиссу, а будут создавать иллюзию возможной скорой победы, вдохновляя часть элиты на побег. Все может продолжаться довольно долго. Путин попробует красиво уйти в 2024 году, на самом деле оставшись. У него это не получится, и поэтому он вынужден будет просто остаться. Скорее всего, через пару лет после этого он уйдет некрасиво.

**НОВАЯ (НЕ)ЛЕГИТИМНОСТЬ**  
**КАК ПРОХОДИЛО И ЧТО ПРИНЕСЛО РОССИИ ПЕРЕПИСЫВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ**

ПОД РЕДАКЦИЕЙ КИРИЛЛА РОГОВА

Ответственный за выпуск М. Ледовский  
Дизайн М. Ратиновой  
Верстка К. Бибо

Подготовлено к изданию 30.07.2020

Фонд «Либеральная миссия»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20  
Тел. : (495) 621 33 13, 623 40 56  
Факс: (495) 623 28 58

**Фонд «Либеральная Миссия» был создан в феврале 2000 года, чтобы содействовать развитию либеральной идеологии и обоснованию либеральной политической платформы, соответствующих сегодняшней России. Основная задача Фонда – распространение универсальных либеральных ценностей свободной рыночной экономики, свободы личности и свободы слова как основ существования гражданского общества и правового государства. Для этого Фонд инициирует публичные дискуссии, где вырабатываются условия конструктивного диалога различных направлений либерализма и их идеологических оппонентов. Другое направление деятельности Фонда – издательская программа, призванная познакомить широкий круг читателей с достижениями либеральной мысли и прикладными исследованиями перспектив либеральных преобразований в современной России.**