

ОТ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.1

УДК 338.24, ББК 65.050.1

© Ильин В.А.

Незавершенное дело Президента

Система государственного управления не готова к снятию с ручного режима



**Владимир Александрович
ИЛЬИН**

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а
E-mail: ilin@vscc.ac.ru

2017 год — год столетия Русской революции и «финишная прямая» перед президентскими выборами 2018 года. Оба события актуализируют проблематику эффективности государственного управления и качества властвующих элит — основополагающих, системообразующих вопросов, от которых зависит уровень жизни каждого гражданина России, устойчивое функционирование её социально-экономической системы и национальная безопасность государства в глобальных масштабах.

Многие эксперты придерживаются мнения о том, что события Октябрьской революции 1917 г. следует рассматривать с объективных

исторических позиций, стараясь избегать прямых аналогий с сегодняшним днем. «Необходимо взглянуть на те события во всех оттенках, стать выше борьбы сторон, справедливо и беспристрастно вспомнить о победителях и о жертвах»¹. Однако без видения исторических параллелей невозможно выучить уроки прошлого и, соответственно, предотвратить необдуманные шаги в будущем, которые, как показывает исторический опыт России, могут иметь катастрофические последствия. «Любое историческое исследование позволяет спрогнозировать будущее, хотя, как правило, ничему не учит. Люди совершают ошибки все так же...»²

¹ Нарышкин С.Е. Выступление на 1-м заседании Организационного комитета по подготовке и проведению мероприятий, посвященных 100-летию революции 1917 года в России (23.01.2017) [Эл. рес.]. — Реж. дост.: <http://rushistory.org/proekty/100-letie-revolutsii-1917-goda/pervoe-zasedanie-organizatsionnogo-komiteta-po-podgotovke-i-provedeniyu-meropriyatij-posvyashchennykh-100-letiyu-revolutsii-1917-goda.html>

² Нарочницкая Н. (президент Фонда исторической перспективы). Выступление на 1-м заседании Организационного комитета по подготовке и проведению мероприятий, посвященных 100-летию революции 1917 года в России (23.01.2017) [Эл. рес.]. — Реж. дост.: <http://rushistory.org/proekty/100-letie-revolutsii-1917-goda/pervoe-zasedanie-organizatsionnogo-komiteta-po-podgotovke-i-provedeniyu-meropriyatij-posvyashchennykh-100-letiyu-revolutsii-1917-goda.html>

Для цитирования: Ильин, В.А. Незавершенное дело Президента. Система государственного управления не готова к снятию с ручного режима / В.А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2017. — Т. 10. — № 5. — С. 9-20. DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.1

For citation: Ilyin V.A. The President's unfinished work. Public administration system is not ready to function without manual control. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2017, vol. 10, no. 5, pp. 9-20. DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.1

Ростовский М.: «Ни в начале, ни в конце XX века в нашей стране не было силы, заинтересованной в сохранении и развитии государства. Эта сила всегда возникала и побеждала на этапе выхода из острейшего политического кризиса. Но на точке входа в кризис ее не было. И в 1917 году, и в 1991 году доминировали частные интересы: групповые, индивидуальные, местнические и так далее. Проблема России – и России образца февраля 1917 года, и России в другие моменты ее истории – заключалась в отсутствии механизма сложения векторов воли различных групп в единый общенациональный интерес, общенациональную волю»³.

С этой точки зрения следует отметить, что Николай II, по свидетельству некоторых историков, не обладал теми необходимыми качествами, которые позволили бы ему «сформулировать» адекватный ответ на внутренние вызовы, вставшие перед страной по объективным историческим причинам, и на внешние вызовы, которые были уготовлены Российской империи ведущими мировыми державами того времени – Англией и США. Неспособность управлять страной в ручном режиме, держа на

Самсонов А.: «Николай II не обладал железной волей отца Александра III и прадеда Николая I, чтобы противостоять изощренному и коварному врагу («цивилизованному Западу»), а также способностями и беспощадностью Петра I, чтобы коренным образом перестроить Россию. Для того чтобы она устояла в мировой войне и смогла победить, выйти обновлённой. А без коренной трансформации, старая, Романская Россия выжить не могла. Слишком глубокие противоречия лежали в её основе. За три столетия своего существования запас прочности «Белой империи» был исчерпан»⁴.

³ Ростовский М. Путин и призрак революции: почему в России может повториться 1917 год [Эл. рес.] // Московский комсомолец. – 2017. – 2 марта. – Реж. дост.: <http://www.mk.ru/politics/2017/03/02/putin-i-prizrak-revolyucii-pochemu-v-rossii-mozhet-povtoritsya-1917-god.html>

⁴ Самсонов А. Политика Николая II сотворила революцию 1917 года [Эл. рес.]. – Реж. дост.: <http://krasvremya.ru/politika-nikolaya-ii-sotvorila-revolyuciyu-1917-goda/>

личном контроле вопросы внешней политики и пресекая в самом зародыше первые симптомы грядущей Революции, стала одной из главных причин событий 1917 г.

Ситуация повторилась в 1991 г., когда произошёл распад Советского Союза. И здесь снова усматриваются и интересы западных стран, и неспособность главного человека в системе управления (М. Горбачева) проявить политическую волю и принимать сложные политические решения в интересах сохранения национального суверенитета.

Тощенко Ж.Т.: «Горбачев оказался на пике исторического вызова времени, но не сумел проявить себя как создатель, творец, предложивший обществу новые идеи, новое видение будущего. Он не обладал стратегическим мышлением, не понимал сути состояния и тенденций развития происходящих процессов, был беспринципным, нерешительным, постоянно опаздывающим с принятием решений»⁵.

Совершенно иными (можно даже сказать, противоположными) личностными характеристиками и, соответственно, стилем управления обладали люди, которые в кризисные для страны периоды находили в себе силы брать на себя ответственность за решение ключевых вопросов национальной безопасности во внешнеполитической и во внутренней социально-экономической жизни страны. Так, несмотря на методы, за которые по-прежнему критикуют политику Ивана Грозного и И. Сталина, каждому из них в свое время удалось предотвратить развал страны изнутри и одновременно – отразить нападение внешних врагов.

Таким образом, стиль управления, за которым всегда стоит конкретная личность, является одним из ключевых факторов, определяющих ход российской истории. И события XX века указывают на то, что в переломные моменты в стране возникает необходимость ручного режима государственного управления, что требует соответствующих качеств от национального лидера, принимающего личную ответственность за ключевые решения во внутренней и внешней политике.

⁵ Тощенко Ж.Т. Фантомы российского общества. – М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2015.

Во всех четырех вышеперечисленных случаях национальный лидер был вынужден отвечать как минимум на трехсторонние вызовы: внешние военные угрозы, социальное недовольство населения динамикой уровня и качества жизни и политические интриги внутри управленческой системы, по сути, готовящие почву для потенциального краха российской государственности. С достоинством Россия выходила из таких ситуаций только в том случае, когда национальный лидер «включал» режим ручного управления и лично контролировал решение вопросов внутренней и внешней политики, находя в себе силы принимать жесткие решения в интересах национальной безопасности.

Существует ли режим ручного управления государственной системой сегодня? Есть ли в нем необходимость? И возможны ли альтернативы? — актуальность этих вопросов возрастает по мере приближения нового политического цикла, который в случае выдвижения кандидатуры В. Путина и его победы на президентских выборах 2018 г. станет последней «шестилеткой» его президентства⁶.

Следует отметить, что сам термин «ручное управление» впервые озвучил именно действующий Президент РФ в 2007 году, памятном россиянам прежде всего как год, когда В. Путиным была произнесена знаменитая «мюнхенская речь», по сути, определившая основные принципы внешней политики России на десятилетия вперед. В последующие годы Президент неоднократно возвращался к этому термину, употребляя его преимущественно в адрес Правительства, неэффективно выполняющего его указы, хотя по итогам последней «Прямой линии» В. Путин высказался на этот счет более

осторожно: «Я уж не сказал бы, что все только в ручном управлении, в ручном режиме делается, хотя мы видим иногда и вещи, требующие особого внимания, в том числе со стороны правительства и с уровня президента»⁷.

Путин В.В.: «Нужно все держать на контроле. Если потребуется, хотя кому-то это не нравится, но в данном случае это абсолютно оправданно, нужно включать режим так называемого ручного управления. В данном случае ничего здесь зазорного нет... И я прошу вас и сегодня выстроиться именно на такой режим работы, чтобы было понятно, кто за что отвечает, как складывается ситуация на крупнейших системообразующих предприятиях страны, как это отражается на уровне занятости населения, как решаются вопросы социального характера на предприятиях, что происходит в моногородах. Все эти вопросы должны быть отражены в соответствующих планах, они должны быть прописаны и должны быть назначены ответственные за это люди»⁸.

Как отмечают эксперты, метафора «ручное управление» государством появилась по аналогии с управлением самолетом. «Обычно самолет идет в автоматическом режиме управления, но вот система перестает работать, возникает чрезвычайная ситуация, и пилот переходит к системе ручного управления»⁹.

Приведенная аналогия с самолетом не случайна, так как государство, которое во все исторические периоды являлось главным субъектом, инициирующим развитие страны (в широком смысле этого слова: социальное, экономическое, политическое, культурное и т.д.), иногда становится врагом самому себе. Это происходит в тот момент, когда внутренние противоречия в стране достигают своего апогея,

⁶ Четвертый президентский срок В.В. Путина (в случае его участия и победы на президентских выборах 2018 г.) по действующей Конституции РФ заканчивается в 2024 г., то есть с начала его первого президентского срока пройдет 24 года. С момента образования Российской империи (то есть за последние 300 лет) более 20 лет страной управляли лишь 7 человек:

- 1) Пётр I Великий — 39 лет (с 1682 по 1721 г.);
- 2) Екатерина II Великая — 34 года (с 1762 по 1796 г.);
- 3) Александр I — 24 года (с 1801 по 1825 г.);
- 4) Николай I — 30 лет (с 1825 по 1855 г.);
- 5) Александр II — 26 лет (с 1855 по 1881 г.);
- 6) Николай II — 23 года (с 1894 по 1917 г.);
- 7) Иосиф Виссарионович Сталин — 31 год (с 1922 по 1953 г.).

⁷ Интервью В.В. Путина телеканалу НТВ по итогам «Прямой линии» [Эл. рес.] // Информационный портал Газета.ru. — Реж. дост.: <https://www.gazeta.ru/social/2017/06/18/10727153.shtml#page1>

⁸ Стенограмма выступления В.В. Путина на итоговой встрече с членами Правительства [Эл. рес.] // Официальный сайт Президента РФ. — Реж. дост.: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/473278>

⁹ Не может быть «ручного управления государством» (мнение доктора исторических наук В. Багдасаряна) [Эл. рес.] // Портал «Родон» (30.10.2012). — Реж. дост.: <http://www.rodon.org/society-121030111939>

«обнуляются» и к власти приходит единственная доминирующая политическая сила, и тогда властвующая элита становится неспособной к самоограничению и достижению консенсуса в целях сохранения страны. Система перестает работать в автоматическом режиме, и возникает необходимость в переходе на режим «ручного управления».

Внутри политической элиты появляются отдельные группировки, представители которых начинают борьбу за власть. И пока конкретные лица во властвующей элите занимаются борьбой за расширение сфер влияния, свои прямые обязанности (управление страной в соответствии с национальными интересами, обеспечение национальной безопасности, укрепление национального суверенитета) они реализуют по остаточному принципу, от чего, в первую очередь, страдают национальные интересы и интересы национальной безопасности.

Ростовский М.: «На протяжении большой части истории нашего государства самым сильным политическим игроком в стране неизменно является центральная власть. Но иногда у этого доминирующего политического игрока появляется смертельно опасный соперник в виде... самого себя. Иногда в структурах российской центральной власти запускаются процессы внутреннего гниения, внутренней деградации, внутреннего распада. И если эти процессы заходят достаточно далеко, то центральная власть внезапно рушится словно картонный домик – а вместе с ней разрушается и несущий каркас нашей государственности»¹⁰.

Воеводина Т.: «СССР рухнул фактически на пике военного и индустриального могущества, вернее, на застойном скольжении с него. И это крушение было воспринято огромным числом граждан с восторгом и энтузиазмом, прошло под бурные и продолжительные аплодисменты. Свержение «совка», если судить по всем этим настроениям, не было ни заговором, ни переворотом – это было подлинно народное дело. Хотя, конечно, были там и заговор, и переворот, и предательство, но без народной поддержки, и даже не поддержки – живого участия – не получилось бы ничего»¹¹.

Именно так «ковалась» Революция 1917 года и именно так рушилась советская эпоха.

Сегодня на всех этажах властной иерархии также наблюдаются хитросплетения политических интриг. Об этом наглядно свидетельствуют данные мониторингового исследования холдинга «Минченко консалтинг» «Политбюро 2.0». Авторы регулярно публикуемых докладов о политической системе пишут о том, что в 2011–2012 гг. «элита была распределена между двумя, пусть и не равнозначными, полюсами – премьер-министром Владимиром Путиным и президентом Дмитрием Медведевым»¹², однако уже летом 2012 г. политическая система в России приняла такую форму, в которой Медведев оказался «лишь одним из нескольких значимых игроков, наравне с главами госкомпаний «Роснефть» и «Ростех» Игорем Сечиным и Сергеем Чемезовым, главой Администрации президента Сергеем Ивановым и его первым заместителем Вячеславом Володиным, мэром Москвы Сергеем Собяниным, бизнесменами Геннадием Тимченко и Юрием Ковальчуком... На уровне отдельных министерств и ведомств у участников узкого круга сложились свои сети дружественных руководителей и их заместителей, сотрудников ключевых департаментов. Распределение влияния между группами коснулось и регионов – практически у каждого из членов Политбюро 2.0 возник свой пул губернаторов»¹³. Функционал формальной главы правительства в этой системе был серьезно ограничен, а роль главного арбитра досталась Президенту.

Таким образом, в сложившейся в России системе государственного управления наблюдается всё больше «равнозначных игроков», они образуют «дружественные сети», между ними «усиливается конкуренция», и конкуренция эта, во-первых, происходит не только

¹⁰ Ростовский М. Путин и призрак революции: почему в России может повториться 1917 год [Эл. рес.] // Московский комсомолец. – 2017. – 3 марта. – Режим доступа: <http://www.mk.ru/politics/2017/03/02/putin-i-prizrak-revoljucii-pochemu-v-rossii-mozhet-povtoritsya-1917-god.html>

¹¹ Чего «совкам» в «совке» не хватало? [Эл. рес.] // Литературная газета. – 2015. – № 33 (6521). – 26 авг. – Режим доступа: <http://lgz.ru/article/-33-6521-26-08-2015/chego-sovkam-v-sovke-ne-khvatalo/>

¹² Политбюро 2.0: реновация вместо демонтажа: доклад коммуникационного холдинга «Минченко консалтинг» от 23.08.2017. – С. 2.

¹³ Там же.

«В данный момент правящая элита, помимо решения собственно управленческих задач, ориентирована на то, чтобы обеспечить свою устойчивость на длительном временном промежутке. Для этого ей необходимы:

1. Конвертация власти в собственность (через новый этап приватизации, использование бюджетных средств и преференций со стороны властных структур для развития прибыльных бизнесов, создания новых «рент»);
2. Обеспечение передачи обретенной в 1990–2000-х годах собственности по наследству;
3. Легитимации приобретенной собственности, как в России, так и за рубежом.

Второй задачей правящей элиты является укрепление составляющей ее коалиции, отсеивание нежелательных членов и ограниченное привлечение новых.

Правящая элита России может быть описана в модели советского коллективного властного органа — Политбюро ЦК КПСС. Процесс властвования нацелен, в первую очередь, на поддержание сложившегося межкланового баланса... **Российская власть — это конгломерат кланов и групп, которые конкурируют друг с другом за ресурсы. И роль Владимира Путина в этой системе остается неизменной — это роль арбитра и модератора»¹⁴.**

на федеральном, но и на региональном уровне (конкретных «министерств, ведомств, департаментов»), а во-вторых, цель этой борьбы «дружественных кланов» — не продвижение идей по реализации национальных интересов, а борьба за власть и экономические ресурсы страны. Другими словами, речь можно вести не просто о противостоянии двух политических сил — патриотов и либералов¹⁵, а о возникновении нескольких равнозначных по своей

влиятельности центров, которые занимаются «перетягиванием одеяла» за счет использования своих конкурентных преимуществ. И большой вопрос — какой из двух факторов (отсутствие единого вектора, деконсолидация властвующих элит или «Холодная война 2.0», набирающая обороты с момента прихода Путина к власти и особенно после его выступления на Мюнхенской конференции в 2007 г.) является сегодня доминирующей угрозой для национальной безопасности. Ведь, по большому счету, когда речь идет о внешних угрозах, вполне понятен «условный противник», и талантливому стратегу (коим, безусловно, является Президент) вполне понятны действия, которые необходимо предпринять и которые найдут поддержку среди населения.

Во «внутренней войне», которую вынужден вести В. Путин, чтобы не допустить своего рода «феодальной раздробленности» политической системы, всё гораздо сложнее, однако последствия ее могут быть для страны не менее судьбоносными и трагическими, чем внешняя экспансия.

В своей статье в предыдущем номере журнала мы приводили ряд фактологических данных и экспертных оценок, показывающих, что «за последние 25 лет в рядах властвующей элиты прочно укоренился „капитализм для своих“. Он стал основой политико-экономического устройства страны»¹⁶. Основная часть её производственных фондов (82%) находится в частной собственности. В государственной собственности — 18% производственных фондов, причем за период с 2000 по 2015 г. значение этого показателя снизилось на 7 п.п. (с 25 до 18%; *таблица*)¹⁷.

¹⁴ Большое Правительство Владимира Путина и Политбюро 2.0: доклад коммуникационного холдинга «Минченко консалтинг». — 2012. — С. 2.

¹⁵ Стариков Н.В.: «Ни для кого не секрет, что в российской власти есть противостояние между либералами и патриотами. Это противостояние началось не сегодня, оно существовало на протяжении всех 90-х и нулевых годов. О чем идет речь? Есть два пути развития страны. Часть российской элиты, которую можно назвать либералами, считает, что Россия должна в большей степени отказаться от своих национальных особенностей, от своих национальных интересов и постараться встроиться в мировую систему со всеми ее плюсами и со всеми огромными минусами. Другая часть элиты — патриоты — считает, что только тогда наше государство может быть сильным и мощным, когда оно будет отстаивать исключительно свои интересы, и будет строить свой независимый цивилизационный проект. Вот в двух словах смысл противоречий. Президент вынужден балансировать и находить определенные компромиссы, точки взаимодействия с обоими флангами этого властного противостояния» (Стариков Н.В. «Правительство либералов должно уйти» (18.06.2014) [Эл. рес.] // Блог Н.В. Старикова. — Реж. дост.: <https://nstarikov.ru/blog/41345>).

¹⁶ Ильин В.А. Развитие гражданского общества в России в условиях «капитализма для избранных» // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2017. — № 4. — С. 9–40.

¹⁷ Губанов С.С. Антинаучный миф (о 70% госсектора) и его социальный подтекст // Экономист. — 2017. — № 8. — С. 6, 12.

Основные фонды по формам собственности (на конец года; по полной учетной стоимости)

Год	Млн. руб. (1990 г. – млрд. руб.)			В процентах к итогу		
	Все основные фонды	В том числе по формам собственности		Все основные фонды	В том числе по формам собственности	
		государственная	негосударственная		государственная	негосударственная
1990	1927	1754	173	100	91	9
2000	17464172	4366043	13098729	100	25	75
2010	93185612	17705266	75480346	100	19	81
2011	108001247	19440224	88561023	100	18	82
2012	121268908	21828403	99440505	100	18	82
2013	133521531	24033876	109487655	100	18	82
2014	147429656	26537338	120892318	100	18	82
2015	160725261	28930547	131794714	100	18	82

Источники: Губанов С.С. Антинаучный миф (о 70% госсектора) и его социальный подтекст // Экономист. – 2017. – №8. – С. 6.; Российский статистический ежегодник, 2016: стат. сб. – М.: Росстат, 2016. – С. 288.

Другая «наболевшая» проблема российского общества – высокий уровень неравенства населения, который, по оценкам экспертов, в 2 раза превышает предельно допустимый уровень. В принципе динамика неравенства, как было доказано экономистом Т. Пикетти, за последние 110 лет была подвержена характерным общемировым изменениям с падением неравенства в середине XX века и последующим ростом в 1980–1990-е годы.

По данным Федеральной службы государственной статистики, коэффициент фондов в России составляет 16.

По оценкам экспертов, 8 – это предельно критическое значение коэффициента фондов¹⁸, достижение которого свидетельствует «о высоком уровне рисков функционирования социальных отношений, угрозе перехода в состояние повышенной неустойчивости, слабой предсказуемости и, следовательно, о необходимости оперативного вмешательства органов управления с целью изменения опасных тенденций»¹⁹.

По рекомендациям ООН данный показатель не должен превышать 8–10, «иначе ситуация в демократической стране чревата социальными катаклизмами»²⁰.

Россия не исключение, однако исключением для России является психологический фактор – поведение тех самых представителей наиболее богатых слоев населения, которые аккумулируют свой капитал в офшорах, пренебрегая интересами национального развития. «Если при высоком неравенстве сбережения не трансформируются в инвестиции, которые создают новые рабочие места, то тогда неравенство облачается в «черные одежды» и становится могильщиком экономического роста»²¹.

Именно поэтому к 100-летию Революции неравенство в России вернулось к уровню 1905 года (рисунок). Доля доходов 10% самых богатых россиян в совокупном доходе за период с 1905 по 2015 г. практически не изменилась (примерно 46–48%) или, другими словами, на 10% жителей страны приходится почти половина доходов всего населения. Приведенная диаграмма является одним из наиболее ярких доказательств неэффективности государственной системы управления за последние 30 лет и незавершенного дела Президента по национализации властвующих элит, ответственных за уровень и динамику качества жизни россиян, а также вопросы обеспечения национальной безопасности.

¹⁸ Глазьев С.Ю., Локосов В.В. Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использование в управлении социально-экономическим развитием // Вестник РАН. – 2012. – Т. 82. – №7. – С. 587–614.

¹⁹ Локосов В.В. Метод предельно критических показателей и оценка человеческого потенциала // Экономика. Налоги. Право. – 2012. – №5. – С. 72.

²⁰ Калабеков И.Г. Российские реформы в цифрах и фактах [Эл. рес.]. – Режим доступа: <http://refru.ru/income16.pdf>

²¹ Гайва Е., Гурова Т., Обухова Е. Не в отдельно взятой стране // Эксперт. – 2017. – №38. – 18–24 сент. – С. 23.



Стратегической недалекостью политических элит (а точнее, «зашоренностью» взглядов во время борьбы за капитал и политические ресурсы) можно объяснить и тот факт, что до сих пор в оценках эффективности деятельности органов власти уделяется крайне недостаточное внимание субъективным оценкам населения. Президент неоднократно говорил о том, что именно общественное мнение является главным критерием работы власти²² (и в

этом смысле не случайно в перечень критериев оценки деятельности губернаторов был введен показатель удовлетворенности населения²³), однако и сегодня эксперты говорят о том, что этот принцип не работает. По крайней мере, на системном уровне.

Уязвимость российской экономики и ее негативные последствия, отражающиеся на динамике уровня и качества жизни населения²⁴, — возможно, главные, но не единственные

²² В.В. Путин:

2013 г. — «Надо, чтобы все руководители любого ранга: и в президентских структурах, и в Правительстве, чувствовали и понимали, что рядовые граждане внимательно следят за результатами нашей работы и дают свои оценки. Ориентироваться нужно именно на мнение граждан... От того, насколько общество доверяет действиям власти, конечно, зависит наша общая эффективность и конкурентоспособность» (стенограмма «Прямой линии» с Президентом РФ В.В. Путиным от 25.04.2013 [Эл. рес.] // Российская газета. — Реж. дост.: <http://www.rg.ru/2013/04/25/stenogramma-site.html>).

2016 г. — «Многие существующие критерии не отражают системных изменений в региональной экономике и социальной сфере, не свидетельствуют об улучшении инвестиционного климата, о повышении уровня жизни граждан... Нам, конечно, нужно с вами добиваться того, чтобы результаты работы, экономическая эффективность деятельности той или иной региональной команды напрямую отражались на уровне жизни граждан, проживающих на той или другой территории, чтобы не было разрыва между бумажными отчётами и социальным самочувствием граждан» (селекторное совещание «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» 29 октября 2016 г.).

2017 г. — «Муниципальный уровень власти максимально близок к людям, к их реальным заботам, а значит, диалог, стремление получить обратную связь должны быть приоритетом в работе местной власти. Только при постоянном, неформальном, заинтересованном общении с жителями можно узнать, почувствовать, что их действительно волнует, и вместе с гражданами добиваться решения насущных задач, строить планы развития» (заседание Совета по развитию местного самоуправления 5 августа 2017 г. / <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301>).

²³ Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. №1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

²⁴ Подробнее о субъективном восприятии людьми динамики своего материального положения и социального самочувствия можно узнать из «Мониторинга общественного мнения о состоянии российского общества» (см. приложение к журналу), в котором представлены результаты регулярных опросов, проводимых ВолНЦ РАН на территории Вологодской области.

Горшков М.К.: «Чтобы оценивать эффективность работы чиновников, нужно вводить, вводить и еще раз вводить к сухим цифрам объективных показателей развития экономики показатели субъективного характера. Насколько высока степень удовлетворенности людей разными аспектами жизни: удовлетворены ли Вы уровнем жизни? Вашей зарплатой? Качеством здравоохранения? Образованием, которое получают Ваши дети? Качеством досуга?..

У нас 15 пунктов таких показателей. Их кто-то учитывает? Ими кто-то интересуется? **Если бы эти показатели были включены в общий объем государственной статистики, я боюсь, половины чиновников не стало бы на своих местах»²⁵.**

доказательства деконсолидации политических сил в сложившейся в России системе государственного управления. Об этом говорят и многочисленные эпизоды из повседневной российской действительности: факты коррупции чиновников, невыполнение Правительством майских указов Президента, непродуманные правительственные решения (монетизация льгот в 2004 г., система «Платон» в 2015 г. и др.).

Из числа последних таких фактов — банкротство «ВИМ-авиа», которое стало очередным²⁶ сигналом постепенно назревающего кризиса отрасли гражданской авиации и, по большому счету, системы государственного управления в целом.

Эксперты отмечают: «Правительство затянуло решение проблемы, что спровоцировало кризис в открытой форме... Состояние авиационной отрасли в России в целом созвучно состоянию российской экономики: проблемы замалчиваются, принимаются решения, направленные на тушение пожара, а не предотвращение его предпосылок, отрасль перестала быть стратегической для государства, перейдя в режим капиталистического функционирования, когда категория «прибыль» определяет стоимость маршрутов, уровень безопасности, качество услуг и прочее»²⁷.

²⁵ Выступление М.К. Горшкова в программе «Вечер с В. Соловьевым», эфир от 15.06.2017.

²⁶ Подобные сигналы были, например, в 2014 г.: уход с рынка 12 туроператоров и банкротство «Трансаэро».

²⁷ Кравченко Л.И. ВИМ-авиа и кризис отечественной гражданской авиации [Эл. рес.] // Политический мир. — 2017. — 5 окт. — Реж. дост.: <http://polit-mir.ru/vim-avia-i-krizis-otechestvennoy-grazhdanskoy-aviatsii-11995.html>

Кравченко Л.И.: Главная проблема гражданской авиации — «утрата государственного контроля над отраслью посредством масштабной приватизации, включая приватизацию аэропортов. Как только частный бизнес пришел в отрасль, особенно это касается аэропортов, ставки стали рыночными, в основе не какие-то абстрактные для бизнесмена категории «национальной безопасности», «государственных интересов», в основе вполне рыночный термин — прибыль и конкуренция. Высокие ставки обслуживания судов в аэропортах — такова перспектива бизнеса. К чему такой подход приводит, хорошо видно на примере аэропорта Домодедово, в котором бизнес не стал обеспечивать должные меры безопасности, что привело к трагическим последствиям в виде взрыва 24 января 2011 года, в результате чего погибли 37 и были ранены 170 человек»²⁸.

Не менее очевидны симптомы кризиса и в российской науке — «кузнице» знаний, являющихся главным фактором национальной конкурентоспособности в мире высоких технологий и научно-технического прогресса. «Конфликт между правительством, постоянно пытавшимся реформировать РАН, и Академией, которая сражалась за остатки финансирования и организации системы институтов, возник еще в далекие 90-е, когда рухнуло финансирование науки»²⁹. В 2013 г. в режиме «спецоперации (или блицкрига)»³⁰ была проведена реформа РАН, начавшая процесс ее реорганизации. В марте 2017 г. Академия осталась без президента в результате самоотвода всех кандидатов на эту должность. И лишь в сентябре 2017 г. Президент поддержал выбор академиков, утвердив на пост президента РАН кандидатуру А. Сергеева — директора нижегородского Института

²⁸ Кравченко Л.И. ВИМ-авиа и кризис отечественной гражданской авиации [Эл. рес.] // Политический мир. — 2017. — 5 окт. — Реж. дост.: <http://polit-mir.ru/vim-avia-i-krizis-otechestvennoy-grazhdanskoy-aviatsii-11995.html>

²⁹ Академия скандалов [Эл. рес.] / А. Максимова, А. Гурьева, А. Гнилицкая, В. Лейбин // Журнал «Эксперт-онлайн». — 2017. — 7 апр. — Реж. дост.: http://expert.ru/russian_reporter/2017/03/akademiya-skandalov/

³⁰ Полтерович В.М. Реформа РАН: экспертный анализ // Общественные науки и современность. — 2014. — №1. — С. 8.

прикладной физики РАН; человека, которого «сквозь зубы» поздравляет правительство, «отчаянно лоббировавшее на этих выборах совсем других кандидатов»³¹.

Чуйков А.: «Сергеев крайне неудобный и в хорошем смысле недоговороспособный собеседник для недоучек из правительства. У него есть известное в научном мире имя и есть чёткая и самостоятельная программа по выводу академии из того кризиса, в который её загнали фурсенки и ковальчуки»³².

Таким образом, существующие на сегодняшний день условия, характеризующиеся отсутствием консолидации политических элит на принципах реализации национальных интересов и обеспечения национальной безопасности, а также обусловленные этим фактором негативные процессы в экономике, динамике уровня и качества жизни широких слоев населения делают режим ручного управления страной не просто оправданным, а необходимым. По сути, именно он поддерживает в людях «последнюю надежду» на действия «главного арбитра» политической системы.

И тогда возникает закономерный вопрос: что мешает Президенту объявлять о «неполном служебном соответствии» или «утрате доверия» своевременно и комплексно, не доводя развитие очевидных предвестников кризиса до крайней точки, привлекая к ответственности за каждый подобный случай не только чиновников, непосредственно отвечающих за какую-либо отрасль, но и тех представителей властвующих элит, которые продвигают их по служебной лестнице?

Отвечая на этот вопрос, следует отметить, что за три президентских срока В. Путину удалось создать систему государственного управления, в которой, хотя и остается по-прежнему много изъянов, но он является главным арбитром, обладающим широкими возможностями для ее трансформации.

³¹ Чуйков А. Учёные и «АН» победили «дракона» Фурсенко. Главой РАН стал настоящий физик, а не привластный проходимец // Аргументы недели. — 2017 — № 38(580). — 28 сент.

³² Там же.

Постепенную реализацию Президентом этих возможностей мы наблюдаем в последние несколько лет. По мере того как подходит к своему завершению его третий президентский срок и одновременно входит в привычное (хотя и напряженное) русло развитие международных отношений с США, В. Путин всё более активно проявляет себя как «регулирующий» именно внутривластной системы: интенсивно идет обновление губернаторского корпуса, вследствие чего у экспертов «складывается ощущение, что Владимир Путин уже запустил процесс принципиального изменения состава управленческой элиты России, которая должна позволить избежать «украинского», предельно конфликтного сценария в 2024 году. Возможно, у этого процесса есть и более короткая цель — достаточно широкая трансформация управленческой элиты окажет сдерживающее или даже отвлекающее влияние не в далеком 2024-м, а уже в 2018 году»³³. Кроме того, эксперты отмечают, что «мощный политический потенциал, пока не нашедший отражения в партийном квартете, копится в Госдуме, которая под руководством спикера В. Володина, с одной стороны, обновилась с точки зрения элитарного и отраслевого представительства, с другой — прошла суровую дисциплинарную модернизацию, усилила экспертную составляющую своей работы... Как кажется, после президентских выборов будет предпринята попытка вновь оживить политические процессы в стране за счет омоложения и модернизации партий, а сама Дума наберет вес и будет играть более самостоятельную роль в системе принятия решений»³⁴.

Таким образом, режим ручного управления по-прежнему включен и, как показывают приведенные выше факты, включен небезосновательно. По-видимому, он необходим до тех пор, пока Президенту не удастся выполнить свою главную задачу — создание системы законных сдержек и противовесов, при которых политическая вертикаль на всех этажах власти способна к самовозобновлению без утраты своего качества. Решение этой задачи имеет историческое значение

³³ Политически удачная, но экономически рискованная конструкция // Эксперт. — 2017. — №36. — 4–10 сент. — С. 13.

³⁴ Джанашия В., Скоробогатый П. 22 кадра // Эксперт. — 2017. — №36. — 4–10 сент. — С. 19.

для страны и, по сути, является фундаментом для преемника В. Путина. Однако системные сбои государственного управления за последние 15 лет показывают, что, по-видимому, оно откладывает-ся на период до 2024 года...

Ростовский М.: «Сегодня все по-прежнему держится на воле одного человека. Эта ситуация должна измениться. Обязательно должна – пока она не изменится, опасность повторения синдрома внутренней деградации центральной власти будет нависать над Россией как дамоклов меч. Но, к сожалению, такие перемены не происходят одновременно. Минимальное условие таких перемен – несколько десятилетий спокойного и стабильного развития страны. В отличие от Америки Россия еще долго не будет готова к переходу на «политический автопилот». В обозримом будущем наша страна будет управляться в «ручном режиме». А это значит, что политические уроки февраля 1917 года будут актуальны для нас еще очень долго»³⁵.

Четвертый президентский срок, так или иначе, должен будет подвести черту под итогами деятельности главы государства по реализации целей, намеченных им еще в 1999 году³⁶.

Причем за этот период Президент должен будет не только завершить создание политической системы, способной автономно и эффективно решать повседневные проблемы населения, но и обеспечить ее жизнеспособность, то есть апробировать опытным путем, преодолев политические или экономические кризисы и внося в нее необходимые коррективы. Это крайне сложная, но исторически ключевая задача, на реализацию которой остается не так много времени.

Последняя (или, лучше сказать, финальная) шестилетка В. Путина в рамках действующего законодательства должна будет завершить процесс национализации элит, что даст возможность во многом «снять» и режим ручного управления. Таким образом, она позволит окончательно ответить на вопрос, был ли период президентства Путина периодом упущенных возможностей или это был период правления талантливого лидера, который за счет своих личных качеств, в режиме ручного управления обеспечил переход страны на новый этап развития – с момента развала СССР, через болезненную и долгую адаптацию общества к постсоветским условиям существования, до государства, являющегося одним из центров многополярного мира и подтверждающего этот статус не только на международной политической арене, но и в динамике уровня и качества жизни населения.

³⁵ Ростовский М. Путин и призрак революции: почему в России может повториться 1917 год [Эл. рес.] // Московский комсомолец. – 2017. – 2 марта. – Реж. дост: <http://www.mk.ru/politics/2017/03/02/putin-i-prizrak-revolyucii-pochemu-v-rossii-mozhet-povtoritsya-1917-god.html>

³⁶ Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий: «Ключ к возрождению и подъему России находится сегодня в государственно-политической сфере. Россия нуждается в сильной государственной власти и должна иметь ее. Это не призыв к тоталитарной системе. История убедительно свидетельствует, что все диктатуры, авторитарные системы правления преходящи. Непреходящими оказываются только демократические системы. При всех их недостатках ничего лучшего человечество не придумало. Сильная государственная власть в России – это демократическое, правовое, дееспособное федеративное государство.

Я вижу следующие направления его формирования:

- рационализация структуры органов государственной власти и управления, повышение профессионализма, дисциплины и ответственности государственных служащих, усиление борьбы с коррупцией;
- перестройка государственной кадровой политики на основе принципа отбора лучших специалистов;
- создание условий, благоприятствующих становлению в стране полноправного гражданского общества, уравновешивающего и контролирующего власть;
- повышение роли и авторитета судебной ветви власти;
- совершенствование федеративных отношений, в том числе в бюджетно-финансовой сфере;
- разветвление активной и наступательной борьбы с преступностью». [Источник: Независимая газета. – 1999. – 30 дек. [Эл. рес.]. – Реж. дост.: http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html]

Литература

1. Большое Правительство Владимира Путина и Политбюро 2.0: доклад коммуникационного холдинга «Минченко консалтинг». – 2012. – 11 с.
2. Глазьев, С.Ю. Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использование в управлении социально-экономическим развитием / С.Ю. Глазьев, В.В. Локосов // Вестник РАН. – 2012. – Т. 82. – №7. – С. 587-614.
3. Губанов, С.С. Антинаучный миф (о 70% госсектора) и его социальный подтекст / С.С. Губанов // Экономист. – 2017. – №8. – С. 3-27.
4. Ильин, В.А. Развитие гражданского общества в России в условиях «капитализма для избранных» / В.А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – № 4. – С. 9-40.
5. Локосов, В.В. Метод предельно критических показателей и оценка человеческого потенциала / В.В. Локосов // Экономика. Налоги. Право. – 2012. – №5. – С. 71-75.
6. Политбюро 2.0: реновация вместо демонтажа: доклад коммуникационного холдинга «Минченко консалтинг» от 23.08.2017. – 21 с.
7. Полтерович, В.М. Реформа РАН: экспертный анализ / В.М. Полтерович // Общественные науки и современность. – 2014. – №1. – С. 5-28.
8. Тощенко, Ж.Т. Фантомы российского общества / Ж.Т. Тощенко. – М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2015. – 668 с.

Сведения об авторе

Владимир Александрович Ильин – член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, научный руководитель, Вологодский научный центр Российской академии наук (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: ilin@vscc.ac.ru)

Ilyin V.A.

The President's Unfinished Work

Public Administration System Is Not Ready to Function Without Manual Control

References

1. *Bol'shoe Pravitel'stvo Vladimira Putina i Politbyuro 2.0: doklad kommunikatsionnogo kholdinga "Minchenko konsalting"* [Big Government of Vladimir Putin and the Politburo 2.0: report of communications holding company "Minchenko consulting"]. 2012. 11 p. (In Russian).
2. Glaz'ev S.Yu., Lokosov V.V. Otsenka predel'no kriticheskikh znachenii pokazatelei sostoyaniya rossiiskogo obshchestva i ikh ispol'zovanie v upravlenii sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem [Estimation of the maximum critical values of indicators of the state of the Russian society and their use in the management of socio-economic development]. *Vestnik RAN* [Herald of the Russian Academy of Sciences], 2012, vol. 82, no. 7, pp. 587-614. (In Russian).
3. Gubanov S.S. Antinauchnyi mif (o 70% gossektora) i ego sotsial'nyi podtekst [Unscientific myth (about the 70% of the public sector) and its social implications]. *Ekonomist* [Economist], 2017, no. 8, pp. 3-27. (In Russian).
4. Ilyin V.A. Razvitie grazhdanskogo obshchestva v Rossii v usloviyakh "kapitalizma dlya izbrannykh" [Development of civil society in Russia in conditions of "capitalism for the few"]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2017, no. 4, pp. 9-40. (In Russian).

5. Lokosov V.V. Metod predel'no kriticheskikh pokazatelei i otsenka chelovecheskogo potentsiala [A method of extremely critical indicators and the assessment of human potential]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo* [Economy. Taxes. Law], 2012, no. 5, pp. 71-75. (In Russian).
6. *Politbyuro 2.0: renovatsiya vmesto demontazha: doklad kommunikatsionnogo kholdinga "Minchenko konsalting" ot 23.08.2017* [Politburo 2.0: renovation instead of dismantling: report of communications holding company "Minchenko consulting" from August 23, 2017]. 21 p. (In Russian).
7. Polterovich V.M. Reforma RAN: ekspertnyi analiz [The reform of RAS: an expert analysis]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social sciences and modernity], 2014, no. 1, pp. 5-28. (In Russian).
8. Toshchenko Zh.T. *Fantomy rossiiskogo obshchestva* [The phantoms of the Russian society]. Moscow: Tsentr sotsial'nogo prognozirovaniya i marketinga, 2015. 668 p. (In Russian).

Information about the Author

Vladimir Aleksandrovich Ilyin – RAS Corresponding Member, Doctor of Economics, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Scientific Director, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: ilin@vscc.ac.ru)