

# ОТ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.1

УДК 354, ББК 66.03

© Ильин В.А., Морев М.В.

## Тенденции общественного мнения об эффективности государственного управления. Президентские циклы 2000–2021 гг.



**Владимир Александрович**

**ИЛЬИН**

Вологодский научный центр Российской академии наук

Вологда, Российская Федерация

E-mail: [ilin@vscc.ac.ru](mailto:ilin@vscc.ac.ru)

ORCID: 0000-0003-4536-6287; ResearcherID: N-4615-2017



**Михаил Владимирович**

**МОРЕВ**

Вологодский научный центр Российской академии наук

Вологда, Российская Федерация

E-mail: [379post@mail.ru](mailto:379post@mail.ru)

ORCID: 0000-0003-1396-8195; ResearcherID: I-9815-2016

**Аннотация.** С 2008 года в рамках рубрики «От главного редактора» мы осуществляем мониторинг эффективности государственного управления, с помощью которого анализируем поступательный процесс целенаправленного выстраивания Президентом новых основ российской государственности, фактически полностью разрушенной в 1991 году, а также даем оценку эффективности принимаемых им решений с точки зрения широких слоев российского населения (избирателей), мнение которых выступает одним из главных критериев эффективности системы государственного управления и деятельности главы государства. Для достижения объективного, непредвзятого взгляда на события и процессы, происходящие в России и за ее пределами, мы активно обращаемся к оценкам широкого спектра специалистов из самых разных сфер деятельности: политических аналитиков, экономистов, социологов, философов, представителей гражд-

**Для цитирования:** Ильин В.А., Морев М.В. Тенденции общественного мнения об эффективности государственного управления. Президентские циклы 2000–2021 гг. // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 6. С. 9–32. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.1

**For citation:** Ilyin V.A., Morev M.V. Trends in public opinion regarding the effectiveness of public administration. Presidential cycles 2000–2021. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, vol. 14, no. 6, pp. 9–32. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.1

данского общества. Не менее важно наше регулярное обращение к значительному количеству статистических и социологических, российских и зарубежных баз данных, комплексное использование которых позволяет нам взглянуть на ситуацию в стране и вопросы эффективности государственного управления с точки зрения не только отдельных экспертов, но и избирателей. Главным информационным источником социологических данных в наших исследованиях выступает мониторинг общественного мнения, который мы реализуем на территории Вологодской области с 1996 года. Регулярно, с периодичностью один раз в два месяца мы опрашиваем 1,5 тысячи жителей региона, получая таким образом в среднем за год «срез» общественного мнения, основанный на оценках 9 тысяч избирателей, представляющих основные социальные слои и группы, различающиеся по уровню доходов, территории проживания, сфере занятости, семейному положению, уровню образования и многим другим социально-демографическим характеристикам. Благодаря мониторинговому характеру исследований, мы можем наблюдать, как со временем события и решения, принимаемые главой государства, выстраиваются в четкую, последовательную, логически выверенную линию, которую могут видеть многие эксперты. Но для большинства избирателей, оценивающих ситуацию в стране и действия органов власти, что называется, «невооруженным взглядом», она ускользает, поскольку воспринимается на подсознательном, «житейском» уровне, то есть исходя из общего мнения, преобладающего в окружающей среде, и стереотипов, складывающихся у людей через собственный жизненный опыт, опыт родных и близких (в том числе негативный жизненный опыт периода 1990-х гг.). Во многом поэтому на страницах статей от главного редактора анализу самых последних событий и процессов, происходящих в России и за ее пределами, часто сопутствует ретроспективный взгляд на управленческие решения, которые им предшествовали. Принцип историзма является для нас одним из главных, в связи с этим для нас важно выстраивать хронологию событий. Текущая статья – последняя в 2021 году, в ней представлены краткие итоги анализа эффективности государственного управления в разрезе президентских сроков В.В. Путина с акцентом на первые четыре года IV президентского цикла (2018–2021 гг.).

**Ключевые слова:** эффективность государственного управления, мониторинг, президентские циклы, общественное мнение.

#### **Краткий обзор итогов деятельности Президента РФ и созданной им системы государственного управления в период 2000–2018 гг.**

За периоды первых трех президентских сроков (2000–2018 гг.) В.В. Путину удалось не только отодвинуть страну от края бездны, на которой она оказалась после распада СССР и периода «лихих 90-х», но и вывести ее в число ключевых центров многополярного мира. Это произошло, в том числе, благодаря практически полному восстановлению военно-промышленного комплекса и выводу его на новый уровень, соответствующий самым передовым технологиям XXI века; жесткому позиционированию России на внешнеполитической арене,

эффективному участию российских вооруженных сил в международных военных кампаниях. «Мюнхенская речь» В.В. Путина в 2007 году, его выступление на Валдайском форуме в 2013 году, «крымская весна» 2014 года, участие России в сирийском конфликте (2016 год), последнее выступление главы государства на Валдайском форуме в октябре 2021 года – это далеко не полный перечень конкретных действий и публичных выступлений Президента, обеспечивших стабильный и последовательный рост геополитического статуса России.

Кроме того, нельзя не отметить успешную энергетическую политику России: строительство магистральных газопроводов<sup>1</sup>; активное

<sup>1</sup> Магистральные газопроводы России по хронологии начала строительства:  
2010 г. – «Северный поток»;  
2015 г. – «Сила Сибири»;  
2016 г. – «Северный поток – 2»;  
2017 г. – «Турецкий поток».

сотрудничество со странами ОПЕК, контролирующими значимую долю мирового экспорта и запасов нефти. В первой половине 2020 (в первую «волну» эпидемиологического кризиса, вызванного пандемией COVID-19), а также во второй половине 2021 года (когда разгорелся энергетический кризис в Европе) Российская Федерация наглядно доказала мировую значимость национальной энергетической политики, подтвердив свой неформальный статус «энергетической сверхдержавы», который ей однажды присвоил генеральный секретарь Мирового энергетического совета (МИРЭС) К. Фрай<sup>2</sup>.

Разумеется, рост международного авторитета России, как геополитического игрока, не мог устраивать США (и их союзников), пытающихся сохранить власть в постепенно трансформирующемся, но пока все еще однополярном мире. Это привело к гибридной войне против нашей страны, что выразилось в создании на Западе устойчивого фона русофобии и антироссийских настроений, особенно после того как в 2014 году Крым и Севастополь в результате общенародного референдума вошли в состав Российской Федерации.

Чем сильнее становилась Россия, тем больше (благодаря агрессивной информационной внешней политике США) вокруг нее формировалось «кольцо» недружественно настроенных к ней стран, включая восточноевропейские государства, Украину, Грузию... Для Президента это не могло не стать объективным препятствием в решении многих важнейших внутренних проблем страны.

Тем не менее, за период с 2000 по 2018 год и на внутренней политической арене глава государства удалось достичь значительных результатов. Пожалуй, ключевыми его достиже-

ниями, по мнению многих экспертов, стали выстраивание жесткой вертикали системы государственного управления, вывод российского гражданского общества на новый уровень развития за счет таких, например, решений, как учреждение Общественной палаты (2005 г.), Общероссийского народного фронта (2011 г.), а также регулярного обращения к широким слоям населения как к главным «оценщикам» эффективности деятельности органов власти и в целом реализуемого курса национального развития (в ходе «прямых линий», ежегодных Посланий Федеральному Собранию, внутренних совещаний с членами Правительства и т. д.).

Что не удалось Президенту (по нашему мнению, основанному на оценках многих экспертов), так это преодолеть негативные последствия либерально-капиталистического вектора развития, на «рельсы» которого Россия встала после развала СССР. В первую очередь это касается властвующих элит, в среде которых окрепла система «олигархического капитализма» (начавшаяся выстраиваться еще при Б. Ельцине<sup>3</sup>) и «бездуховности» как **«среда, в которой правящая элита, не обладающая душевными и духовными качествами, чувствует себя очень хорошо и комфортно, руководствуясь только своей аморальностью и безнравственностью»**<sup>4</sup>.

Наряду с объективными внешними обстоятельствами курсу национального развития, реализуемого В.В. Путиным, долгое время мешали так называемые «пятая» и «шестая» колонны. И если с «пятой» колонной (несистемной оппозицией) Президенту удавалось справляться относительно успешно (особенно после принятия в 2021 году закона об ограничении права экстремистских организаций участвовать в выборах), то «шестая»<sup>5</sup> колон-

<sup>2</sup> Мировой энергетический совет назвал Россию энергетической сверхдержавой // РИА-новости. 24.03.2019. URL: <https://ria.ru/20190324/1552060830.html>

<sup>3</sup> Подробнее см. в статье: Ильин В.А. «Капитализм для своих» – источник социального неравенства в современной России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 6. С. 9–23.

<sup>4</sup> Мамыченко А.В. Замена Элит. Новые Люди Креативного Государства. Профессиональный Парламент. Книга 2. С. 90.

<sup>5</sup> «Шестая колонна – либералы во власти, олигархи и та значительная, если не основная, часть российской элиты, которая, будучи формально лояльной патриотическому курсу Президента Путина, органически связана с Западом и безмерно тяготеет к этому курсу...» (источник: Дугин А. Геополитика Новороссии 7 лет спустя // Официальный сайт Изборского клуба. 09.04.2021. URL: <https://izborsk-club.ru/20918>).

на по-прежнему продолжает укреплять свои позиции во властвующей элите страны, во многом благодаря созданной ею же системе «олигархического капитализма».

Итоги деятельности «шестой» колонны можно увидеть только при анализе «больших» временных рядов. Они едва уловимы, всегда сопровождаются образцово-показательной отчетностью перед Президентом и российским обществом через средства массовой информации, однако по факту носят глубокий, системный, противоречивый национально ориентированному курсу развития В.В. Путина и, на наш взгляд, крайне негативный характер.

Перечислим лишь некоторые, по нашему мнению, наиболее комплексные и важные из них.

1. В первую очередь это **бедность и неравенство** – пожалуй, главные «болевы точки» современного (постсоветского) российского

общества, на которые уже давно обращают внимание эксперты и которые сам Президент признал «главным нашим врагом..., угрозой для стабильного развития, для демографического будущего»<sup>6</sup>.

Регулярные пересмотры методики расчета бедности; безнаказанное недостижение целевых показателей, закладываемых в «майских указах» и нацпроектах<sup>7</sup>; конкретные реформы, подобные монетизации льгот (2005 г.) и изменению пенсионного законодательства (2018 г.), – всё это, к сожалению, является частью системы государственного управления, созданной Президентом РФ, и приводит к тому, что проблема социальной несправедливости становится доминирующей в оценках общественного мнения, а бедность приобретает особенные, специфические черты, обуславливающие ее актуальность по сравнению с ситуацией в развитых странах.

М.К. Горшков: «Проблема социальной несправедливости и неравенства занимает первые места в рейтинге общественных противоречий... За 25 лет реформ она проникла во все поры общества и стала характеризовать отношения практически во всех слоях населения.

Бедность и несправедливость в России связаны с группой работающих бедных. В развитых странах мира вообще эти термины несочетаемы, они вызывают недоумение: «Как же можно быть бедным, если ты работаешь?... Если человек работает, он по определению не может быть бедным». А у нас может...

Что нам может помешать на пути к этому светлому будущему? Прежде всего, крайне низкий качественный уровень управления в стране. Управленческая культура плоха: велик объем неадекватно принимаемых решений, есть отсутствие просчета последствий (социальных, политических, морально-психологических) принимаемых решений.

Сегодня ключевым противоречием в России является даже не противоречие между богатыми и бедными, но **противоречие между потребностью качественного роста системы государственного управления на всех уровнях, профессионального принятия решений с просчетом его вариантных последствий и реальным уровнем управления, которое демонстрируют сегодня ведомства и федерального, и регионального масштаба»<sup>8</sup>.**

<sup>6</sup> Выступление В.В. Путина на встрече с депутатами Государственной Думы восьмого созыва // Официальный сайт Президента РФ. 12.10.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/66905>

<sup>7</sup> Подробнее см. в статье: Ильин В.А., Морев М.В. «Интеллектуальное бессилие» правящих элит и «глубинный народ» «долгого государства» // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 2. С. 9–35.

<sup>8</sup> Горшков М.К. «Несправедливость и бедность ощущаются одинаково остро» (интервью газете «Культура» 08.06.2017). URL: <https://portal-kultura.ru/articles/person/162230-mikhail-gorshkov-my-znaem-obshchestvo-v-kotorom-zhivem/>

«В 2020 году реальные располагаемые доходы населения снизились на 2,8% к 2019 году, накопленное снижение к 2013 году – точке абсолютного постсоветского максимума – достигло 9,7%. Средний располагаемый доход в постоянных ценах в прошлом году не дотягивал даже до уровня 2010 года, так что, **судя по статистике доходов, прошедшее семилетие для российского потребителя выглядит потерянными**»<sup>9</sup>.

По данным официальной статистики число россиян, живущих за чертой бедности, фактически не меняется на протяжении последних 8 лет (рис. 1).

При этом за 2006–2020 гг. численность долларовых миллиардеров в России увеличилась с 60 до 102 человек, а уровень их благосостояния – со 153 до 278 млрд долл. (табл. 1). Даже в период пандемии, оказавшей комплексное негативное воздействие на состояние российской

Рис. 1. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума



2000–2003 гг.: I президентский срок В.В. Путина. 2004–2007 г.: II президентский срок В.В. Путина. 2008–2011 гг.: президентский срок Д.А. Медведева.

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики.

Таблица 1. Динамика численности и состояния долларовых миллиардеров России

Численность / состояние		2006	2012	2018	2019	2020	2020 к 2006, %	Среднегодовые данные за 2006–2020 гг.
Численность, чел.		60	110	106	100	102	1,70	89
Состояние	млрд долл.	337,3	426,8	417,7	425,1	392,3	1,16	367,4
В среднем на одного миллиардера		5,6	3,9	3,9	4,3	3,8	0,7	4,1
Состояние	млрд руб.*	9168,4	13269,2	26189,8	27504,0	28371,1	3,09	16335,9
В среднем на одного миллиардера		152,8	120,6	247,1	275,0	278,1	1,82	177,6

\* Состояние, указанное в журнале «Forbes» в долларах, переведено в рубли по курсу, установленному Банком России.  
Источники: данные журнала «Forbes»; расчёты ВолНЦ РАН.

<sup>9</sup> Мисихина С. Особенности национального потребления // Эксперт. 15.11.2021. URL: <https://expert.ru/expert/2021/47/osobennosti-natsionalnogo-potrebleniya/>

Таблица 2. Сравнительный анализ размера дивидендов и собственных доходов консолидированных бюджетов регионов базирования, в среднем за 2015–2019 гг.

Показатель	ПАО «Северсталь» (Вологодская обл.)	ПАО «ММК» (Челябинская обл.)	ПАО «НЛМК» (Липецкая обл.)
Дивиденды основному акционеру, млрд руб.	68,4	32,9	71,6
Собственные доходы консолидированного бюджета региона, млрд руб.	65,3	154,2	55,5
Соотношение дивидендов основному акционеру к собственным доходам консолидированного бюджета региона (п. 1 к п. 2), %	104,7	21,3	129,0
Источник: рассчитано по данным бухгалтерской отчетности корпораций и отчетности Федерального казначейства РФ.			

экономики, число долларовых миллиардеров в России продолжало увеличиваться: по данным Forbes, в 2021 году количество долларовых миллиардеров в стране возросло с 98 до 117 чел.<sup>10</sup>

В некоторых системообразующих корпорациях (ПАО «Северсталь», ПАО «НЛМК») размеры дивидендов основных акционеров превышают собственные доходы консолидированных бюджетов соответствующих регионов (табл. 2).

Всё это говорит о том, что на законодательном уровне возникают условия для целенаправленного создания «отрыва» прослойки сверхбогатых людей от значительной доли россиян с низкими и средними доходами, то есть, по сути, для усиления неравенства.

2. Вторая важная проблема, на которую бы мы хотели обратить внимание, – *превращение системы образования в сферу услуг*, благодаря чему был утрачен воспитательный элемент, произошло резкое падение авторитета учителя как наставника и воспитателя. Долгоиграющим последствием становится то, что новые, молодые поколения россиян «уже не могут добиться успеха без отказа от моральных ориентиров»<sup>11</sup>.

**«Упадок в средней и высшей школе – прямое следствие культивируемого неравенства во всех сферах жизни. Молодые ученые вынуждены корпеть в лабораториях и цехах буквально за пару десятков тысяч рублей в месяц. А разного рода топ-менеджеры имеют официальные оклады с пятью-шестью нулями. Эта несправедливость в том числе ведет к деградации нашей науки, школьного образования, культуры и общего уровня взаимоотношений...»**

Беда в том, что сегодняшние школьники в массе своей не хотят учиться, не читают литературу, не интересуются поэзией, точными науками. И недостаточно просто их призывать – учиться! В жизни они видят другие картинки – благополучия и успеха добиваются не благодаря знаниям, а вопреки. У самых хамоватых, отвязанных, но умеющих приспособиться и выполнять любые приказы начальства больше шансов чего-то добиться, чем у «ботаников» с интеллектом и знаниями. И вообще, самые богатые люди сегодня – футболисты и бойцы без правил, коррупционеры и воры в законе.

Все это во многом следствие того, что статус педагога за последние десятилетия сильно снизился. Сама профессия перестала быть престижной и достойной. Не обещания властей формируют отношение к учителям и к учебе, а реальная жизнь, которую мы наблюдаем каждый день»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Рейтинг Forbes – 2021. URL: <https://www.forbes.ru/milliardery-photogallery/425573-20-stran-s-naibolshim-kolichestvom-milliardero-2021-reyting-forbes>

<sup>11</sup> Горшков М.К., Седова Н.Н. «Самодостаточные» россияне и их жизненные приоритеты // Социологические исследования. 2015. № 12. С. 4–16.

<sup>12</sup> Бицоев С. Крах образования в России: почему упал престиж профессии учителя // Московский комсомолец. 19.11.2019. URL: <https://www.mk.ru/social/2019/11/19/krakh-obrazovaniya-v-rossii-pochemu-upal-prestizh-professii-uchitelya.html>

В последнее время всё чаще звучат призывы к тому, чтобы «возродить советскую школу образования, отменить ЕГЭ, бакалавриаты, специалитеты...»<sup>13</sup>. Однако пока что эта задача представляется нереализуемой<sup>14</sup>.

Результаты проводимого нами мониторинга общественного мнения наглядно показывают вектор эволюции духовно-нравственного развития в условиях рыночных трансформаций, в том числе и в периоды президентских сроков В.В. Путина. За последние 20 лет увеличилась доля людей, для которых неважны отзывчивость в обществе, чуткость к другим людям (на 9 п. п.), чувство собственного достоинства, высокий профессионализм (на 7 п. п.), уважение коллектива (на 6 п. п.), выполнение своих служебных обязанностей (на 5 п. п.), честность, порядочность, милосер-

дие, взаимопомощь, законопослушность, уважение к родителям и близким (на 4 п. п.) и т. д. (табл. 3).

За этот же период возрос удельный вес людей, которые считают «допустимыми и вполне нормальными» такие явления и качества, как лень (на 22 п. п.), стремление поменьше работать и побольше получать (на 16 п. п.), зазнайство и высокомерие (на 12 п. п.), подхалимство и угодничество (на 9 п. п.), неуважительное отношение к женщинам (на 7 п. п.), наркомания (на 6 п. п.), хищения, взятки, легкомысленное отношение к детям (на 3–4 п. п.; табл. 4). Рост доли таких людей кажется незначительным, однако процесс трансформации духовно-нравственных ценностей носит длительный, эволюционный характер, поэтому здесь, прежде всего, важен его вектор.

Таблица 3. Степень важности морально-нравственных качеств, % от числа опрошенных\*

Явления / поступки	Важно			Не важно		
	1996 г.	2020 г.	Изменение (+/-), 2020 г. к 2000 г.	1996 г.	2020 г.	Изменение (+/-), 2020 г. к 2000 г.
Отзывчивость, чуткость к другим людям	86,5	78,1	-9	13,6	21,9	+9
Чувство собственного достоинства	91,2	84,5	-7	8,7	15,5	+7
Высокий профессионализм	85,3	78,5	-7	14,7	21,5	+7
Уважение коллектива	85,9	80,9	-6	14,1	19,1	+6
Выполнение служебных обязанностей	87,8	82,6	-5	12,2	17,4	+5
Честность, правдивость	92,9	86,2	-4	7,1	13,8	+4
Терпимость, уважение к взглядам и мнениям других людей	86,7	79,0	-4	13,3	21,1	+4
Уважение к родителям, близким	93,3	88,4	-5	6,8	11,5	+4
Порядочность	93,7	87,1	-4	6,3	13,0	+4
Взаимопомощь и взаимовыручка	88,1	80,6	-4	11,9	19,4	+4
Соблюдение законов, законопослушность	80,6	77,0	-4	19,3	23,0	+4
Уважение к чужой (частной, государственной) собственности	78,3	75,2	-3	21,8	24,8	+3
Проявлять сострадание, милосердие	80,4	76,0	-3	19,6	23,9	+2

\* Ранжировано по уменьшению доли людей, для которых неважны вышеперечисленные морально-нравственные качества. Формулировка вопроса «Люди по-разному оценивают различные жизненные явления. Для одних важно одно, для других – другое... Что из перечисленного ниже важно для Вас, а что нет?». Всего в вопросе фигурирует 18 вариантов ответа. Здесь и далее при представлении результатов мониторинга общественного мнения используются среднегодовые данные, рассчитанные как среднее по 6 опросам, проведенным в течение года.

<sup>13</sup> Мнение Председателя Следственного комитета РФ А. Бастрыкина (источник: Бастрыкин назвал ЕГЭ пыткой для молодежи и предложил его отменить // РБК. 23.11.2021. URL: <https://www.rbc.ru/society/23/11/2021/619ce0d39a794724b788912c>).

<sup>14</sup> Мнение Главы Рособнадзора А. Музаева (источник: Рособнадзор оценил вероятность отмены ЕГЭ к 2030 году // РБК. 05.03.2021. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6041cb5c9a7947726e7d022a>).

Таблица 4. Отношение людей к негативным нравственным явлениям и поступкам, % от числа опрошенных\*

Явления / поступки	Недопустимо			Приемлемо, вполне нормально		
	1996 г.	2021 г.	Изменение (+/-), 2021 г. к 1996 г.	1996 г.	2021 г.	Изменение (+/-), 2021 г. к 1996 г.
Лень	66,3	48,9	-17	22,3	44,4	+22
Стремление поменьше работать, побольше получать	52,4	40,1	-12	36,1	52,5	+16
Зазнайство, высокомерие	79,4	69,8	-10	10,9	22,5	+12
Подхалимство, угодничество	81,8	72,3	-10	9,0	18,2	+9
Неуважительное отношение к женщине	88,0	80,0	-8	5,6	12,8	+7
Наркомания	92,5	87,7	-5	2,0	7,8	+6
Легкомысленное отношение к семье, детям	90,2	87,3	-3	3,9	8,3	+4
Хищения	85,0	80,4	-5	7,8	11,5	+4
Взятки	80,4	76,6	-4	10,7	13,7	+3

\* Ранжировано по уменьшению доли людей, для которых приемлемы, вполне нормальны вышеперечисленные явления и поступки.  
Формулировка вопроса «Выскажите, пожалуйста, своё отношение к нижеперечисленным явлениям...». Всего в вопросе фигурирует 15 вариантов ответа.

3. Третья актуальная, на наш взгляд, проблема — *модернизация системы здравоохранения*, начавшаяся в 2010 году, с момента принятия закона об обязательном медицинском страховании, осуществляемая под руководством Т. Голиковой, которая спустя почти 10 лет (в конце 2019 года) сама признала, что «во многих российских регионах оптимизация была проведена неудачно»<sup>15</sup>.

Итоги так называемой оптимизации здравоохранения неутешительны и, по большому счету, представляют собой весьма существенную угрозу для национальной безопасности (что особенно ярко проявилось на фоне пандемии COVID-19). За период с 2010 по 2019 год число больничных коек в России сократилось с 93,8 до 80,0 на 10 тыс. чел. населения, а по сравнению с 2000 годом — со 115,0 до 80,0 на 10 тыс. чел. населения<sup>16</sup>.

За 2010–2018 гг. доля расходов на здравоохранение в России составляла чуть более 3% ВВП; для сравнения: в США, Германии, Великобритании этот показатель составлял 8–9%<sup>17</sup>.

За период с 2010 по 2019 год ожидаемая продолжительность жизни в России составляла 71,1 года. Для сравнения: в США — 78,7; в Китае — 75,7; в Германии — 80,7 года; в Великобритании — 81 год<sup>18</sup>.

«Нынешнее вымирание России – это результат не только проведенной «оптимизации» здравоохранения и новой коронавирусной инфекции, вследствие чего множество людей, наших сограждан, лишились доступа к своевременной и квалифицированной медицинской помощи, это ещё и результат той социально-экономической конъюнктуры, которая сложилась у нас в целом»<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Голикова признала неудачной оптимизацию здравоохранения в регионах // РБК. 03.11.2019. URL: <https://www.rbc.ru/society/03/11/2019/5dbecba99a79470b57a29e69>

<sup>16</sup> Российский статистический ежегодник – 2020. URL: [https://gks.ru/bgd/regl/b20\\_13/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b20_13/Main.htm)

<sup>17</sup> База данных Всемирного Банка. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.GHED.GD.ZS?view=chart>

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Делягин М.Г. Ситуация в финансовой системе России неприемлема // Завтра. 24.11.2021.



Целевые установки Президента предполагают наращивание темпов роста ожидаемой продолжительности жизни и достижения показателя 78 лет к 2030 году<sup>20</sup>. Однако пока что реальная ситуация складывается полностью противоположным образом: за один лишь 2020 год ожидаемая продолжительность жизни в России сократилась почти на два года (с 73,3 до 71,5)<sup>21</sup>. Конечно, это отчасти связано с эпидемией COVID-19, но в любом случае – говорит о неготовности системы здравоохранения к данному вызову.

4. Наконец, четвертый негативный аспект, заслуживающий внимания, – это *отставание России в развитии научно-технологического потенциала, то есть фактически по главному фактору, определяющему будущее на десятилетия вперед*.

Как справедливо отметил В.В. Путин: «Сегодня важнейшим конкурентным преимуществом являются знания, технологии, компетенции. Это ключ к настоящему прорыву, к повышению качества жизни»<sup>22</sup>.

Однако реальные процессы и решения, принимаемые в сфере развития науки и технологий, явно противоречат этому тезису. Прежде всего это касается реформы РАН 2013 года,

А.М. Сергеев: «Всё одновременно поднять нельзя. Без пилотов, без маяков, на которые надо ориентироваться, поднять ничего нельзя. В стране должна быть система подготовки научно-технической элиты, должны быть места, где учиться очень трудно! Как, собственно, и должно быть: учиться надо, выкладываясь на 100%, а не развлекаясь. Я много общаюсь с преподавательским составом. Есть неудовлетворённость теми социальными лифтами, траекториями, которые должны приводить одарённых и мотивированных ребят в эту научно-техническую элиту. А ведь в 2030-е годы они придут на командные должности в стране, в науке, в образовании, в технологии...

В стране нет эффективной инновационной системы для превращения наших знаний в наши технологии. А просто так из фундаментальной науки за счёт самих учёных прибыль не извлечёшь»<sup>23</sup>.

которую сами представители академической науки охарактеризовали следующим образом: «большая ошибка»<sup>24</sup>, «мощный удар по ученым и по инновационному развитию российской экономики»<sup>25</sup>, «чрезвычайно затратная и бесперспективная реформа»<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> Указ «О целях национального развития до 2030 года» 21.06.2020 // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728>

<sup>21</sup> База данных Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31293>

<sup>22</sup> Послание В.В. Путина Федеральному Собранию РФ. 01.03.2018 // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42902/page/1>

<sup>23</sup> Сергеев А.М. В СССР было другое отношение к ученым. Грустные мысли в праздничный год // Аргументы недели. 09.11.2021. URL: <https://argumenti.ru/society/2021/11/746025>

<sup>24</sup> Мирошников А.И. (академик, д-р хим. наук, член Президиума РАН, член отделения биологических наук РАН секции физико-химической биологии). Источник: Академики считают «позором» скандал с выборами президента РАН // Коммерсант. 2017. 27 марта. URL: <http://kommersant.ru/doc/3254105>

<sup>25</sup> Клейнер Г.Б. (член-корр. РАН, д-р экон. наук, член отделения общественных наук РАН секции экономики, зам. директора Центрального экономико-математического института РАН). Источник: там же.

<sup>26</sup> Полтерович В.М. Реформа РАН: экспертный анализ // Общественные науки и современность. 2014. № 1. С. 26.

Таблица 5. Динамика затрат на исследования и разработки, % от ВВП

Страна	2000 г.	2010 г.	2018 г.	Изменение (+/-), 2018 г. к...	
				2010 г.	2000 г.
Китай	0,89	1,71	2,14	+0,43	+1,25
Германия	2,41	2,73	3,13	+0,4	+0,72
Великобритания	1,62	1,65	1,70	+0,05	+0,08
Россия	1,05	1,13	0,98	-0,15	-0,07
США	2,63	2,74	2,83	+0,09	+0,2

Источник: данные Всемирного Банка. URL: <https://data.worldbank.org/indicator?tab=all>

В числе менее заметных, но не менее негативных решений в сфере науки можно назвать объединение РГНФ и РФФИ – крупнейших российских фондов, финансирующих научные исследования (2016 г.); «вестернизацию» отечественной науки, когда финансирование уходит из академического сектора, перераспределяясь в университеты и вновь создаваемые институты развития<sup>27</sup>, причем зачастую без учета пространственного аспекта (потребностей и возможностей территорий); обсуждаемое сегодня предложение М. Ковальчука переформатировать научный потенциал Российской Федерации и объединить научные и научно-образовательные организации в пять кластеров «сообразно стоящим перед ними задачам»<sup>28</sup>, что Президент РАН А.М. Сергеев назвал «несвоевременным», отметив: «Когда принимаются решения, которые не обсуждены с научным сообществом, это воспринимается чрезвычайно болезненно... Нужно думать не как лучше пересечь с одного места на другое, а как сделать так, чтобы ученые сами были вовлечены в процесс принятия решений. Вот тут мы считаем, что есть определенная недоработка со стороны власти»<sup>29</sup>.

Эти и многие другие меры приводят к тому, что Россия всё больше отстает от своих геополитических конкурентов по уровню научно-технологического потенциала (табл. 5).

Эти системные негативные процессы идут уже давно, сопровождая, в том числе, и деятельность В.В. Путина на посту Президента РФ. Они приводят к трем последствиям для российской государственности: дестабилизации социальной ситуации внутри страны (отсутствие осязаемой динамики улучшения уровня и качества жизни становится главной «претензией» общества к государству и лично к В.В. Путину); отставанию России по ключевым показателям развития на международной арене (что является прямой угрозой национальной безопасности в условиях создающегося многополярного мира) и морально-нравственному «разложению» глубоко внутри российского общества (что в августе 2021 года министр обороны С. Шойгу, на наш взгляд, справедливо охарактеризовал как «более страшная часть, чем внешние угрозы»<sup>30</sup>).

**Таким образом, на протяжении всех президентских сроков политика В.В. Путина была наполнена противоречиями между положительными результатами, достигаемыми им лично на внешней политической арене, и системной нереализацией во внутренней жизни страны его конкретных поручений, целей, задач, сформулированных в «майских указах» и национальных проектах.**

<sup>27</sup> Писарев Д. Есть ли жизнь в РАН // Независимая газета. 02.12.2020. URL: [https://www.ng.ru/nauka/2020-12-02/100\\_184401122020.html](https://www.ng.ru/nauka/2020-12-02/100_184401122020.html)

<sup>28</sup> Академики РАН потребовали остановить «уничтожение научного пространства России» Михаилом Ковальчуком. 25.12.2020. URL: <https://theins.ru/news/238020>

<sup>29</sup> Интервью с А.М. Сергеевым 09.02.2021 // Троицкий вариант – Наука. 2021. № 3 (322).

<sup>30</sup> Выступление С. Шойгу на панельной дискуссии Всероссийского молодежного образовательного форума «Территория смыслов» (август 2021 г.). URL: [https://zavtra.ru/events/shoigu\\_nazval\\_strashnejshuyu\\_ugrozu\\_dlya\\_rossii](https://zavtra.ru/events/shoigu_nazval_strashnejshuyu_ugrozu_dlya_rossii)

### Система государственного управления перед лицом внутренних и внешних вызовов 2019–2021 гг.

Период 2019–2021 гг. для России был насыщен масштабными международными и внутренними событиями. Во многом он стал самой настоящей проверкой на прочность для всей системы государственного управления, выстроенной В.В. Путиным за предыдущие 18 лет.

**2019 год** начался для России при уже вступивших в силу (с 1 января 2019 г.) изменениях пенсионного законодательства, а также на фоне уже традиционно<sup>31</sup> «буксующих» национальных проектов. Последствия ярко проявились в итогах единого дня голосования, прошедшего 8 сентября 2019 г. Несмотря на то, что во всех регионах победили либо представители «Единой России», либо самовыдвиженцы, активно ею поддерживаемые, партии власти так и не удалось переломить тенденции, которые отмечались на предыдущих выборах федерального и регионального уровней: в 2019 году на выборах в законодательные органы за «Единую Россию» проголосовало на 1,7 млн человек меньше, чем в 2018 году, а на выборах глав в регионах — на 2,9 млн человек<sup>32</sup>. **Таким образом, прошедшие выборы показали, что люди не удовлетворены положением дел в стране, однако понимают, что на сегодняшний день никакой другой реально осуществимой альтернативы (кроме курса национального развития, реализуемого Президентом) для России нет.**

В условиях нарастающей тревоги и «разочарования-раздражения» от нереализованных ожиданий Президент РФ и система государственного управления столкнулись с двумя глобальными внешними вызовами **2020 года.**

**Первый из них** — пандемия COVID-19, объявленная Всемирной организацией здравоохранения 11 марта 2020 г. Эпидемия коронавируса, которая до сих пор остается непобежденной, не только изменила мир во всех формах его организации (от международных политических отношений до повседневной жизни каждого конкретного человека), но и рельефно показала результаты процессов модернизации в системе здравоохранения.

Не случайно по последним данным Всемирной организации здравоохранения (на 1 ноября 2021 г.) Россия находилась на 5 месте в мире по числу заражений и смертей от коронавируса (табл. 6). При этом за год (с 1 ноября 2020 по 1 ноября 2021 г.) число случаев заражений коронавирусом в России увеличилось в 5 раз, а число смертей — в 8 раз (то есть больше, чем в странах-лидерах: США, Индии и Бразилии).

Таблица 6. Страны-лидеры по общему числу зарегистрированных случаев COVID-19 (на 1 ноября 2021 г.)

Страна	Данные на 1 ноября		Рост 2021 к 2020 г., раз
	2020 г.	2021 г.	
<i>Общее число заражений</i>			
США	10016321	46146676	4,6
Индия	8507754	34355536	4,0
Бразилия	5631181	21862458	3,9
Великобритания	1206500	9272070	7,7
Россия	1774334	8795095	5,0
<i>Число смертей</i>			
США	243943	747957	3,1
Индия	126121	460791	3,7
Бразилия	162015	609060	3,8
Великобритания	48888	141743	2,9
Россия	30537	246814	8,1
Источник: данные Всемирной организации здравоохранения. Статистика по распространению коронавируса в мире. URL: <a href="https://covid19.who.int/table">https://covid19.who.int/table</a>			

<sup>31</sup> Подробнее см. в статье: Ильин В.А., Морев М.В. Национально ориентированная ротация элит — важнейшее условие реализации национальных проектов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 4. С. 9–25.

<sup>32</sup> Подробнее см. в статье: Ильин В.А., Морев М.В. Региональные выборы 2018–2019 гг.: доверие избирателей к органам власти продолжает снижаться // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 5. С. 9–24.

**Второй внешний вызов**, с которым столкнулась Россия в 2020 году, носил геополитический характер. В мае 2020 года на Давосском форуме было объявлено о начале политики «Великой перезагрузки», лидером которой выступил новый Президент США Д. Байден<sup>33</sup>. Смысл «Великой перезагрузки» заключался в том, чтобы восстановить доминирование глобальных политических и экономических элит над постепенно ускользающей из их рук властью; максимально затормозить процесс перехода от однополярного к многополярному миру.

С этой целью активизировался процесс целенаправленного размывания общечеловеческих духовно-нравственных и культурных ценностей (особенно в США и странах Европы); усилился агрессивный характер внешней, в том числе антироссийской, политики, поскольку главными препятствиями на пути глобальных сил оказались Россия и Китай, как две страны, обладающие ядерным потенциалом и высоким

**«В современном мире у США лишь два серьезных врага – Китай и Россия... для Вашингтона очень важное значение имеет идеологическое противостояние с нашей страной. Россия стала тем «другим» государством, которое американская пропаганда наделяет самыми негативными чертами. Что касается Китая, то он представляет собой серьезного конкурента в сфере экономики»<sup>34</sup>. «... Китай продолжит оставаться экономическим соперником, Россия – врагом...»<sup>35</sup>.**

уровнем развития национальной культуры (то есть потенциально – культурные центры многополярного мира).

При этом Китай более эффективно справляется с негативными последствиями пандемии COVID-19 и имеет более высокие темпы роста ВВП, что, по прогнозам экспертов, позволит ему обогнать США и к 2030 году стать первой экономикой мира (табл. 7). Россия же к этому

Таблица 7. Рейтинг стран по уровню экономического развития (прогноз СЕВР)\*

Страна	2010 г.		2020 г.		2030 г.	
	ВВП млрд долл. США (в постоянных ценах)	Ранг	ВВП млрд долл. США (в постоянных ценах)	Ранг	ВВП млрд долл. США (в постоянных ценах)	Ранг
Китай	6,762	2	14,059	2	26,365	1
США	16,801	1	19,685	1	23,822	2
Индия	1,915	9	2,453	6	4,909	3
Япония	6,388	3	4,646	3	4,788	4
Германия	3,813	4	3,577	4	3,866	5
Великобритания	2,777	6	2,496	5	3,415	6
Франция	2,967	5	2,414	7	2,782	7
Бразилия	2,475	7	1,290	12	2,095	8
Канада	1,813	11	1,514	9	2,035	9
<b>Россия</b>	<b>1,830</b>	<b>10</b>	<b>1,385</b>	<b>11</b>	<b>1,993</b>	<b>10</b>

\* Ранжировано по рейтингу стран в 2030 году; общее число стран – 193.  
Источник: WORLD ECONOMIC LEAGUE TABLE 2021 A world economic league table with forecasts for 193 countries to 2035 December 2020, 12th edition / Ежегодный отчет британского Центра экономических и бизнес-исследований (СЕВР).

<sup>33</sup> Подробнее см. в статье: Ильин В.А., Морев М.В. К чему ведет бездуховность правящих элит? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 2. С. 9–28.

<sup>34</sup> Полонский И. Кто главный враг США: Китай или Россия? // Военное обозрение. 11.10.2018. URL: <https://topwar.ru/148186-kto-glavnyj-vrag-ssha-kitaj-ili-rossija.html>

<sup>35</sup> Мнение специалиста по национальной безопасности проф. Д. Йончева (источник: Итоги выборов в США: Россия – враг, Китай – соперник, Европа – конкурент // Информационный сайт Inosmi.info 07.11.2020. URL: <http://www.inosmi.info/itogi-vyborov-v-ssha-rossiya--vrag-kitaj--sopernik-evropa--konkurent-bnr.html>).

времени будет находиться лишь на 10 месте по уровню экономического развития. Это явно не соответствует целям «вхождения России в пятерку крупнейших экономик мира» (что было обозначено Президентом в «майских указах» 2018 года, однако, по-видимому, справедливо и объективно было вычеркнуто из указа «О целях национального развития до 2030 года»).

**Таким образом, окончательно не решив комплекс внутренних проблем, накопившихся в 2018–2019 гг. (и, по большому счету, продолжавшихся на протяжении всех 2000-х гг.), в 2020 году Президент в очередной раз оказался перед рядом внешних и внутренних форс-мажорных обстоятельств, требующих кардинальных и быстрых решений.**

Таким решением стала инициатива В.В. Путина по внесению поправок в Конституцию РФ, о чем он объявил в ходе Послания Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года, еще до того, как было официально объявлено о пандемии и «Великой перезагрузке» (что лишней раз подчеркивает стратегическую дальновидность главы государства). Этот шаг позволил консолидировать российское общество вокруг традиционных духовно-нравственных ценностей, а также ценностей социального государства (что стало ответом России на «Великую перезагрузку») и укрепить систему государственного управления за счет распределения полномочий и ответственности между различными её институтами, смены глубоко либераль-

ного и постепенно концентрирующего на себе общественное недовольство Правительства Д. Медведева на во многом технократическое, но профессиональное правительство М. Мишустина.

Кроме того, инициатива по изменению Основного Закона страны позволила снять напряженность в обществе и в политических кругах по поводу транзита президентской власти, то есть возможного ухода В.В. Путина с поста главы государства в 2024 году в соответствии с Конституцией РФ 1993 года. Так называемая «поправка Терешковой», хоть и оказалась самым уязвимым местом в инициативе Президента по изменению Основного Закона, однако в существующих внешних и внутренних политических условиях позитивный эффект от неё оказался куда более значимым, чем негативные последствия «точечных» акций протеста, организованных несистемной оппозицией<sup>36</sup>.

На всероссийском референдуме по поправкам к Конституции, прошедшем с 25 июня по 1 июля 2021 года, за изменение Основного Закона страны проголосовали 78% избирателей, или около 58 млн человек (табл. 8). Избиратели, таким образом, в очередной раз выдали кредит доверия Президенту и реализуемому им курсу национального развития. Причем поддержка россиянами поправок к Конституции оказалась даже больше, чем поддержка самого В.В. Путина на всех президентских выборах, в которых он участвовал.

Таблица 8. Динамика поддержки В.В. Путина на выборах Президента РФ и общероссийском голосовании по поправкам к Конституции

Число голосов, отданных за В.В. Путина / поправки к Конституции	Выборы Президента РФ				Общероссийское голосование по поправкам к Конституции
	26 марта 2000 г.	14 марта 2004 г.	4 марта 2012 г.	18 марта 2018 г.	
% от числа избирателей	52,94	71,31	63,60	76,69	77,92
Млн чел.	39,74	49,56	45,60	56,42	57,75

<sup>36</sup> Более подробный анализ содержания поправок к Конституции и их значения см. в статье: Ильин В.А., Морев М.В. Ещё один шаг к «долгому государству» В. Путина // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 1. С. 9–33.

Вместе с тем российское общество вновь выразило неудовлетворенность положением дел в стране. Об этом свидетельствует тот факт, что в 47 из 86 субъектов РФ доля голов против поправок к Конституции оказалась выше, чем в среднем по стране (21,27%), а в регионах и крупных городах с системообразующими для отечественной экономики предприятиями<sup>37</sup> за инициированные Президентом РФ поправки к Основному Закону проголосовало на 1,5 млн чел. меньше, чем за В.В. Путина на президентских выборах 2018 года.

**Таким образом, инициатива Президента по усилению социальных обязательств государства и традиционных духовно-нравственных ценностей, провозглашаемых новой Конституцией РФ, позволила снизить негативные психологические эффекты и от ситуации неопределенности, вызванной первыми «волнами» эпидемии COVID-19, и от «волны» разрушения традиционных духовно-нравственных ценностей, активно идущей с Запада.**

**Но, как отметили многие эксперты, «консолидировать общество вокруг поправок к Конституции не получилось. Результат высок, но монолитной поддержки нет»<sup>38</sup>, поскольку она никак**

**не повлияла ни на уровень и качество жизни населения, ни на субъективное ощущение людьми позитивной динамики их изменения.**

**В 2021 году** на фоне таких событий, как личная встреча президентов России и США в Женеве (16 июня), а также вывод войск НАТО из Афганистана (август), градус антироссийских настроений несколько снизился. Напротив, всё большей критике подвергались США, олицетворяемая ими система либерально-капиталистических ценностей и сам президент Д. Байден.

Таким образом, в 2021 году сложились относительно благоприятные (по крайней мере, по сравнению с 2020 годом) условия для того, чтобы Президент вновь сконцентрировал внимание на внутренних проблемах страны. Важнейшими, на наш взгляд, решениями В.В. Путина в этом году стали **указ о запрете экстремистским организациям участвовать в выборах (4 июня 2021 г.)<sup>39</sup>** (что фактически свело к нулю возможности «пятой колонны» дестабилизировать ситуацию в стране<sup>40</sup>); **а также подписание новой Стратегии национальной безопасности (2 июля 2021 г.)<sup>41</sup>**, в которой (как отметили эксперты) впервые была «выпукло отмечена система

<sup>37</sup> В выборку исследования вошли 14 регионов и 17 городов (областные столицы и некоторые крупные города), на территории которых располагаются крупные, системообразующие для российской экономики компании (такие как Норильский Никель, НЛМК, Коватэк, Северсталь, Лукойл, Металлоинвест, ММК, Евраз, ФосАгро, Акрон, Русал, Севералмаз, Полиметалл). Подробнее см. в статье: Ильин В.А., Морев М.В. В России буксует «решительный прорыв», объявленный В. Путиным в 2018 году // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 5. С. 22–54.

<sup>38</sup> Конституционный пролог к будущему // Эксперт. № 28. 6–12.07.2020.

<sup>39</sup> См. Федеральный закон от 04.06.2021 № 157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ и статью 4 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации“».

<sup>40</sup> Подробнее см. в статье: Ильин В.А., Морев М.В. Избиратели поддержали Президента: к итогам выборов в Государственную Думу VIII созыва // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 5. С. 9–33.

<sup>41</sup> Подробнее см. в статье: Ильин В.А., Морев М.В. Стратегия национальной безопасности – 2021: позитивные ощущения и противоречивые ожидания // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 4. С. 9–32.

национальных ценностей или нравственных, нравственно-духовных ценностей... отдельным приоритетом обозначено «идеологическое лидерство, которое необходимо в мире»<sup>42</sup>.

Эти и некоторые другие<sup>43</sup> шаги, предпринятые Президентом (включая обсуждаемый законопроект «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ», предполагающий подчинение всей публичной власти непосредственно главе государства), стали логическим продолжением его Послания Федеральному Собранию РФ 2018 года и инициативы по изменению Конституции РФ 2020 года. **В совокупности они позволили рельефно очертить границы и вектор идеологического курса национального развития, по которому должна развиваться Россия при президентстве В.В. Путина, то есть потенциально – в ближайшие 15 лет.**

Причем эти границы были очерчены не только для большинства граждан страны, по-прежнему пребывающих в состоянии неопределенности будущего из-за пандемии и буксующей реализации нацпроектов, но и для властвующих элит, продолжающих наращивать личное благосостояние, несмотря на падение экономики и уровня доходов населения в период эпидемиологического кризиса.

Однако, как предупреждали эксперты еще в 2016 году, «никакие патриотические подъемы не решают никаких насущных социально-

экономических проблем»<sup>44</sup>. И это наглядно проявилось на выборах в Государственную Думу РФ, прошедших 17–19 сентября 2021 г.

**«Главные вопросы, волнующие российское общество, являются внутренними. Ими были и остаются уровень и качество жизни, преодоление социального неравенства, достижение социальной справедливости, борьба с коррупцией, повышение эффективности функционирования учреждений социальной сферы, возможность „рядовых“ граждан пользоваться их услугами, решение самых насущных бытовых проблем... Нерешенность этих вопросов имеет устойчивый, многолетний характер, что во многом стало причиной «эйфории» после событий 2013–2014 гг. Однако без решения внутренних проблем позитивные тенденции общественного мнения являются, мягко говоря, неустойчивыми»<sup>45</sup>.**

В ходе голосования партия власти «Единая Россия» (несмотря на вновь полученное конституционное большинство в парламенте) потеряла около 5% голосов российских избирателей, а в целом за последние 14 лет (с 2007 по 2021 год) – почти 15% (или 17 млн) голосов<sup>46</sup>. Этот уже свершившийся факт является не менее яркой характеристикой деятельности Президента, чем «крымская весна» или принятие новой, социально ориентированной Конституции.

<sup>42</sup> Мнение директора Центра военно-политических исследований МГИМО А. Подберезкина (источник: Эксперты оценили перемены в подписанной Путиным стратегии нацбезопасности // РБК. 03.07.2021. URL: <https://www.rbc.ru/politics/03/07/2021/60e0a1c79a7947a36edadc3d>

<sup>43</sup> Подробнее см. в статье: Ильин В.А., Морев М.В. Стратегия национальной безопасности – 2021: позитивные ощущения и противоречивые ожидания // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 4. С. 9–32.

<sup>44</sup> Ершов Ю.Г. Р. Коллинз о крахе Советской империи: поучительные выводы // Социум и власть. 2016. № 4. С. 118.

<sup>45</sup> Ильин В.А., Морев М.В. Новый этап российской истории: тенденции, особенности, перспективы // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 2 (38). С. 42–71.

<sup>46</sup> Подробнее см. в статье: Ильин В.А., Морев М.В. Избиратели поддержали Президента: к итогам выборов в Государственную Думу VIII созыва // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 5. С. 9–33.

Уже после парламентских выборов, в октябре 2021 года, Президент РФ В.В. Путин отметил, что низкие доходы россиян являются «главным нашим врагом и угрозой для стабильного развития, для демографического будущего»<sup>47</sup>. **Это признание недостаточной эффективности созданной им системы государственного управления в решении внутренних проблем, на наш взгляд, является самой объективной оценкой противоречивых итогов его деятельности.**

Причем данные официальной электоральной статистики подтверждает и динамика субъективных оценок населения, которую мы получаем в ходе реализации регионального мониторинга общественного мнения. Так, уровень одобрения органов власти всех уровней (федеральной, региональной, муниципальной) стабильно увеличивался в течение I и II президентских сроков В.В. Путина (*вкладка 1*). Однако со времени президентства Д.А. Медведева (2008–2011 гг.), то есть за последние 10 лет, доля людей, положительно оценивающих деятельность органов власти, существенно уменьшилась (в среднем за 2018–2021 гг. по сравнению с 2008–2011 гг.):

- ✓ Президента – на 9 п. п. (с 65 до 56%);
- ✓ Правительства РФ – на 15 п. п. (с 51 до 36%);
- ✓ Совета Федерации – на 3 п. п. (с 41 до 38%);
- ✓ Государственной Думы – на 9 п. п. (с 38 до 29%);
- ✓ губернатора – на 13 п. п. (с 49 до 36%);
- ✓ глав местных администраций – на 7 п. п. (с 42 до 35%).

То же самое можно сказать и в отношении оценки населением успешности решения Президентом ключевых проблем страны (*вкладка 2*). Фактически позитивная дина-

мика общественного мнения отмечалась только в течение I президентского срока В.В. Путина. Начиная со II президентского срока (2004–2007 гг.) никаких положительных изменений не происходит:

✓ доля людей, считающих успешными действия главы государства по укреплению международных позиций России и защите демократии, сохраняется на уровне 35–37%; по наведению порядка в стране – 45%;

✓ удельный вес тех, кто положительно оценивает работу главы государства по подъему экономики и росту благосостояния граждан, снизился на 12 п. п. (с 39 до 27%).

### Резюме

Таким образом, учитывая результаты мониторинга эффективности системы государственного управления и деятельности главы государства, проводимого уже более 10 лет, мы (основываясь на статистических данных, опросах общественного мнения и экспертных оценках) можем сделать два вывода.

1. Во-первых, на протяжении всех своих президентских сроков В.В. Путин последовательно реализует план по восстановлению разрушенной вместе с развалом СССР постсоветской российской государственности. Её основы он подробно и публично изложил в статье 1999 года «Россия на рубеже тысячелетий»: «российская идея», «сильное государство», «эффективная экономика»<sup>48</sup>.

2. Во-вторых, каждая из названных основ новой государственности пока так и не достигнута. Прежде всего, это касается эффективности российской экономики. Несмотря на то, что Президентом принимаются активные и масштабные меры по определению идеологического вектора национального развития (и для общества, и для властвующих элит), а также осуществляются точечные кадровые меры и вы-

<sup>47</sup> Выступление В.В. Путина на встрече с депутатами Государственной Думы восьмого созыва // Официальный сайт Президента РФ. 12.10.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/66905>

<sup>48</sup> Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. 30.12.1999. URL: [https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html](https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html)



**Вкладка 1**

**Динамика оценок общественного мнения о деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти\*, % от числа опрошенных**

Органы власти	Уровень одобрения / неодобрения (доля положительных / отрицательных оценок)	II президентский срок Б. Ельцина (1996–1999 гг.)	I президентский срок В. Путина (2000–2003 гг.)	II президентский срок В. Путина (2004–2007 гг.)	Президентский срок Д. Медведева (2008–2011 гг.)	III президентский срок В. Путина (2012–2011 гг.)	IV президентский срок В. Путина (2018 – н.в.)	Изменение (+/–).	
								I президентский срок В. Путина (2000–2003 гг.)	IV президентский срок В. Путина (2018 – н.в.)
<b>ДИНАМИКА ОЦЕНОК ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РФ</b>									
Президент РФ	Уровень одобрения	11,1	65,9	68,9	65,0	62,5	56,5	-9	-9
	Уровень неодобрения	71,4	15,1	16,3	18,0	23,4	29,0	+14	+11
Для справки: Президент РФ (по данным ВЦИОМ)**	Уровень одобрения	12,8	81,6	75,0	69,6	76,8	64,5	-17	-5
	Уровень неодобрения	87,3	17,9	16,6	17,7	16,4	26,1	+8	+8
Для справки: доля жителей области, чьи интересы выражает партия «Единая Россия»***		10,1	17,8	23,5	35,2	33,4	33,7	+16	-2
<b>ДИНАМИКА ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ</b>									
Правительство РФ	Уровень одобрения	23,8	42,6	46,6	51,0	43,9	36,1	-7	-15
	Уровень неодобрения	50,4	26,2	27,8	24,0	31,3	39,4	+13	+15
Совет Федерации	Уровень одобрения	16,6	29,2	37,5	40,7	36,7	37,7	+9	-3
	Уровень неодобрения	40,3	25,4	26,8	23,6	30,0	30,7	+5	+7
Государственная Дума	Уровень одобрения	14,8	25,3	34,6	38,1	34,2	29,4	+4	-9
	Уровень неодобрения	54,5	37,8	36,4	30,8	36,3	41,6	+4	+11

## Окончание вкладки 1

Органы власти	Уровень одобрения / неодобрения (доля положительных / отрицательных оценок)	II президентский срок Б. Ельцина (1996–1999 гг.)	I президентский срок В. Путина (2000–2003 гг.)	II президентский срок В. Путина (2004–2007 гг.)	Президентский срок Д. Медведева (2008–2011 гг.)	III президентский срок В. Путина (2012–2011 гг.)	IV президентский срок В. Путина (2018 – н.в.)	Изменение (+/–), IV президентский срок В. Путина (2018 – н.в.) к...	
								I президентский срок В. Путина (2000–2003 гг.)	Президентский срок Д. Медведева (2008–2011 гг.)
<b>ДИНАМИКА ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ</b>									
Губернатор Вологодской области	Уровень одобрения	36,5	49,2	52,1	49,2	40,5	36,5	-13	-13
	Уровень неодобрения	36,0	24,1	25,6	26,0	36,7	40,2	+16	+14
Главы местных администраций	Уровень одобрения	30,1	38,7	40,3	42,4	38,3	35,7	-3	-7
	Уровень неодобрения	39,7	32,0	33,8	31,3	36,4	38,2	+6	+7

\* Формулировка вопроса: «Как Вы оцениваете в настоящее время деятельность...?». Варианты ответов: «полностью и в основном одобряю», «полностью и в основном не одобряю».

Источник: данные мониторинга общественного мнения ВолНЦ РАН.

\*\* Формулировка вопроса: «Вы в целом одобряете или не одобряете деятельность...?» Вариант ответа: «Президента России».

\*\*\* Формулировка вопроса: «Какая партия выражает Ваши интересы...?». Вариант ответа: «Единая Россия».

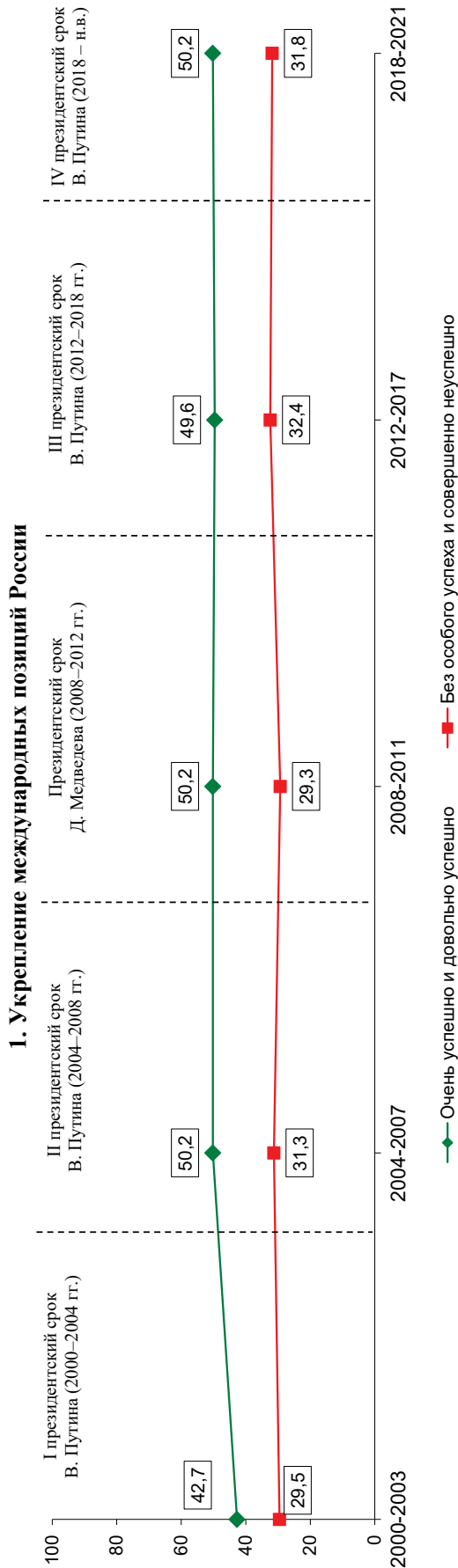
Данные в среднем за период рассчитывались как среднее по годовым данным. Данные за каждый год – как среднее за 6 опросов.

В среднем за первые 4 года IV президентского срока В.В. Путина (2018–2021 гг.) уровень одобрения деятельности большинства федеральных, региональных и местных органов власти (кроме Совета Федерации и Государственной Думы) меньше, чем в среднем за его I президентский срок (2000–2003 гг.).

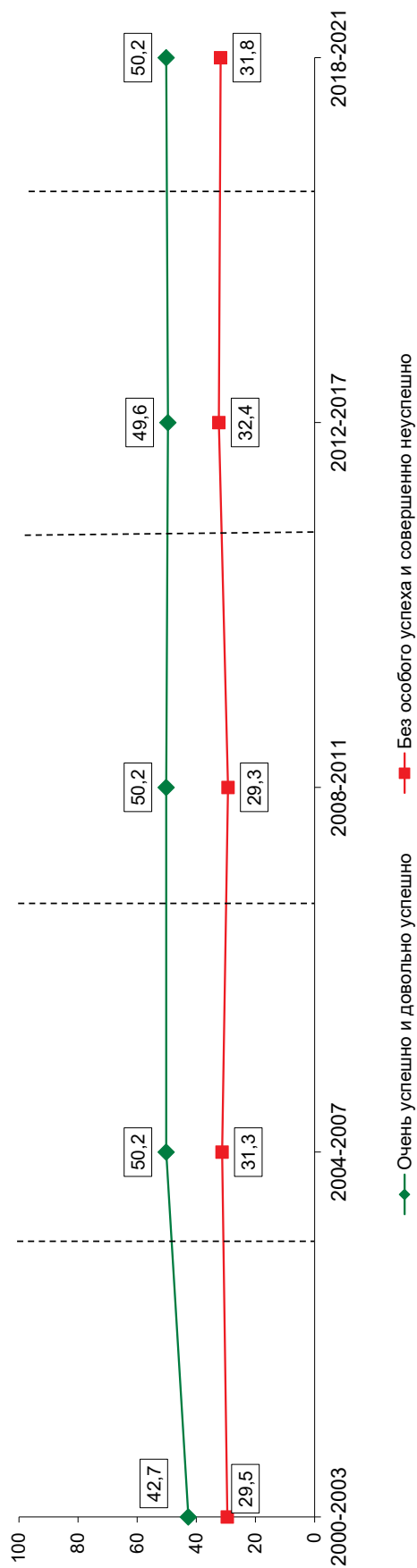
При этом уровень одобрения деятельности всех органов власти, кроме Совета Федерации, снижается, начиная с президентского срока Д.А. Медведева (2008–2011 гг.)

Вкладка 2

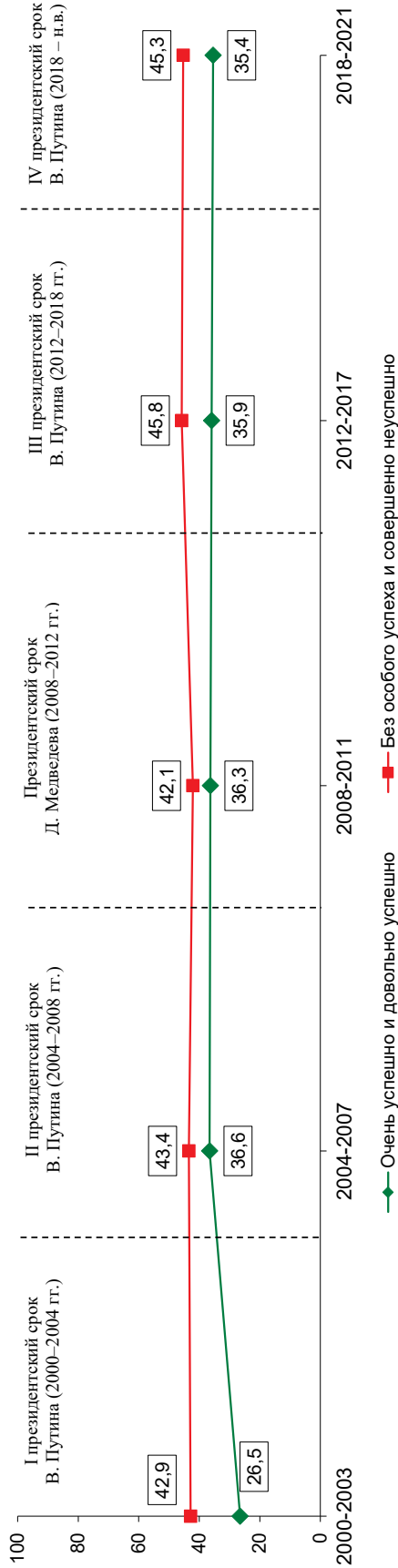
Динамика оценок успешности решения Президентом РФ ключевых проблем страны\*, % от числа опрошенных



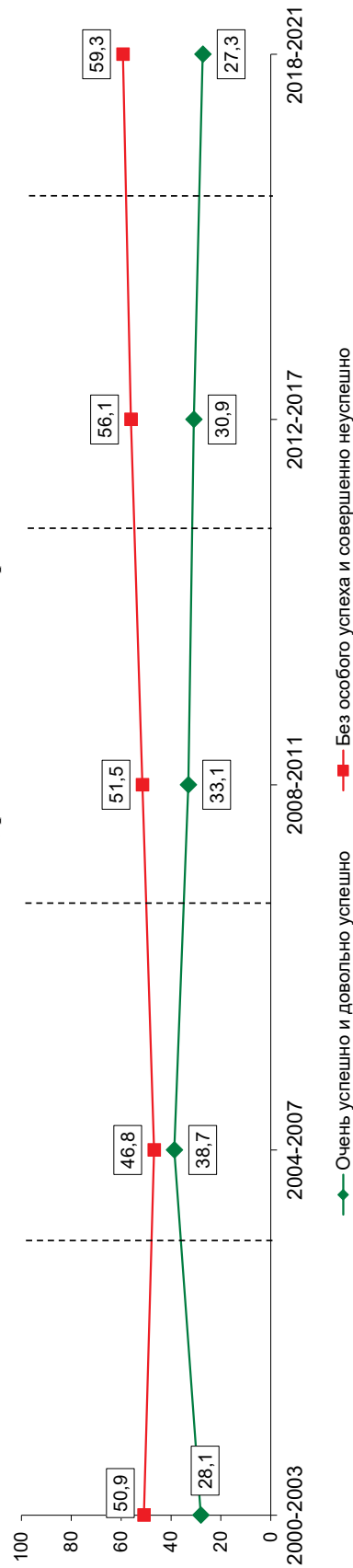
2. Наведение порядка в стране



## 3. Защита демократии и укрепление свобод граждан



## 4. Подъем экономики, рост благосостояния граждан



\* Формулировка вопроса: «Насколько успешно, на Ваш взгляд, Президент справляется с решением проблемы...?». Варианты ответа: «очень успешно, довольно успешно»; «без особого успеха, совершенно неуспешно». Вопрос задается с 2000 г.  
Источник: мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН.

Оценки успешности решения Президентом ключевых проблем страны улучшались в период I президентского срока В.В. Путина (в среднем за 2004–2007 гг. по сравнению с 2000–2003 гг.). На протяжении всех последующих президентских циклов оценка успешности решения таких проблем, как укрепление международных позиций России, наведение порядка в стране и защита демократии, фактически не менялась. При этом доля людей, считающих успешными действия Президента по подъему экономики и росту благосостояния населения, заметно уменьшилась (на 12 п. п., с 39% в среднем за 2004–2007 гг. до 27% в 2018–2021 гг.).

двигаются инициативы по совершенствованию организационных основ системы государственного управления, проблемы бедности и неравенства по-прежнему остаются ключевыми для широких слоев населения.

Это нивелирует позитивный эффект других решений и инициатив главы государства (в частности, изменения Конституции, «майских указов» и т. д.), делая в целом эффективность его деятельности крайне противоречивой, не до конца реализованной.

«Лакмусовой бумажкой» в отношении этого тезиса являются федеральные и региональные выборы, на которых российское общество регулярно выдает «кредит доверия» курсу В.В. Путина (либо самому Президенту, либо поддерживаемой им партии власти), но при этом так же регулярно выражает недовольство положением дел в стране, динамикой уровня и качества жизни.

Как писал американский философ и социолог Р. Коллинз, «перспективы плодотворной модернизации в России, не ломающей ее социокультурного кода, с неизбежностью связаны с сильным государством». Однако пока что всё указывает на то, что модернизация в России идёт по «архаическому пути», который «вместо бурного социального прогресса приводит к оттоку капитала, паразитическому потреблению природных ресурсов наряду с всплеском потребительского образа жизни в контексте резкой дифференциации роскоши и нищеты, отрицательно влияющих на уровень доверия к политической власти»<sup>49</sup>.

Для того чтобы переломить этот тренд, Президенту РФ придется решить, пожалуй, главную стоящую перед ним задачу — провести национализацию элит («шестой» колонны) в

целях преодоления внутренних, прежде всего идеологических, противоречий в системе государственного управления, тормозящих реализацию его управленческих решений.

Очевидно, что за два года, оставшихся до конца IV президентского срока В.В. Путина, решить указанную задачу невозможно. Однако именно в этот период (2022–2023 гг.) Президент, скорее всего, примет решение о том, будет ли он вновь выдвигать свою кандидатуру на должность главы государства; то есть будет ли он лично продолжать курс национального развития, который начал в 1999 году, или все-таки передаст страну в том состоянии, в котором она находится сейчас, своему преемнику.

На наш взгляд (как авторов и исследователей, уже давно наблюдающих за эффективностью системы государственного управления, созданной Президентом), чем раньше он примет это решение, тем более определенной будет политическая и социальная ситуация в стране. Но, как показывает практика, о своем решении участвовать в выборах Президент публично объявляет лишь за несколько месяцев до самого голосования<sup>50</sup>.

Возможность продления президентских сроков В.В. Путина потенциально до 2036 года (на 15 лет) временно отодвигает острые вопросы, связанные с необратимостью транзита президентской власти в России. Однако необходимость в этом показывает, что **система государственного управления пока не готова к снятию с «ручного режима», следовательно, по-прежнему важно искать ответы на вопросы «В чем причины этого?», «Что делать для того, чтобы к следующему рубежному периоду Президент мог спокойно передать страну своему преемнику?»...**

<sup>49</sup> Ершов Ю.Г. Р. Коллинз о крахе Советской империи: поучительные выводы // Социум и власть. 2016. № 4. С. 118.

<sup>50</sup> О своем участии в президентских выборах 18 марта 2018 г. Путин объявил за три месяца до этого события (в декабре 2017 г.). Об участии в выборах 4 марта 2012 г. — за пять месяцев (в сентябре 2011 г.).

**Минченко Е.** (президент коммуникационного холдинга «Минченко консалтинг»): «Думаю, что были разные варианты транзита власти, было видно, как их смотрели. В итоге вариант с обнулением президентских сроков оказался самым простым в исполнении, самым понятным и надежным. Более того, этот вариант, как утверждают социологи, пользуется поддержкой значительной части населения».

**Бадовский Д.** (руководитель фонда «Институт социально-экономических и политических исследований»): «Обнуление президентских сроков дает Владимиру Путину дополнительное пространство для возможностей и закрепляет за ним политическую инициативу. Право избираться не означает, что нужно избираться, – это будет зависеть от ситуации и в мире, и в России, и от того, как заработает в ближайшие годы система ветвей власти. Но наличие такого права будет стабилизирующим и страховочным механизмом для системы в условиях ее обновленного функционирования»<sup>51</sup>.

Реальный исторический опыт России (в 1917 и 1991 гг.) показывает, что процессы внутреннего «брожения» являются, на самом деле, гораздо более серьезной угрозой для национальной безопасности, чем попытки каких-либо внешних посягательств. И это необходимо учитывать, так же как и то, что будущее России не может быть выстроено по западным «лекалам». Оно должно соответствовать российскому «генному коду», иначе просто не будет принято широкими слоями российского населения, оставшись лишь уделом небольшой группы лиц, получающих от этого «будущего» сугубо личную выгоду.

«Проект развития Российской Федерации нужен только российскому обществу, российскому народу, потому что не так-то уж долго ему ещё и остаётся существовать **в том формате колониального состояния, к которому многие уже почти привыкли...** Реального развития нашей страны со значительным ростом конкурентных позиций в мировом сообществе **за последние 35 лет не происходило. Таким образом, прослеживается чёткая связь между отсутствием развития нашей страны и отсутствием Проекта развития Российской Федерации**»<sup>52</sup>.

Таким образом, наш взгляд на ситуацию в стране и логику ее развития за последние 30 лет совпадает с мнением многих экспертов:

1) России нужен образ будущего, целенаправленно выстроенный, понятный и принятый обществом;

2) этот образ будущего должен соответствовать основным принципам «социального гуманистически активного государства»<sup>53</sup>.

Как нам кажется, только при соблюдении двух указанных условий можно будет преодолеть пока сбывающиеся, к сожалению, прогнозы экспертов о том, что «страну ждет многолетняя пролонгация сложившейся ситуации»<sup>54</sup>.

**Для этого Президенту придется поставить на принципиально новый и более высокий уровень качество принимаемых им управленческих решений, пока еще достаточно разрозненных, во многом продиктованных вынужденными обстоятельствами и страдающих от хронической нереализованности частью окружающей его властвующей элиты, чему прямым следствием и яркой иллюстрацией является потеря 17 миллионов**

<sup>51</sup> Эксперты об обнулении сроков действующего президента // Ведомости. 10.03.2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/10/824836-ob-obnulenii-srokov>

<sup>52</sup> Аганин А. Образ будущего 6 // Завтра. 15.03.2021. URL: [https://zavtra.ru/blogs/obraz\\_budushego\\_6](https://zavtra.ru/blogs/obraz_budushego_6)

<sup>53</sup> Лапин Н.И. О раскрытии активной гуманистической функции социального государства в России // Власть. 2019. Т. 27. № 2. С. 9–17.

<sup>54</sup> Россию ждет революция? Вопросы перехода к постлиберальной модели России (алгоритм и сценарии) / С.С. Сулакшин [и др.]. М.: Наука и политика. 2016. 712 с.

голосов российских избирателей на выборах федерального уровня.

Успеет ли? Удастся ли ему это сделать...? Конечно, нам бы очень хотелось, чтобы жизнь дала утвердительный ответ на этот вопрос; чтобы главе государства удалось реализовать все цели, которые он ставил перед собой еще в 1999 году – создать на месте рухнувшего СССР фактиче-

ски новую страну, обладающую «российской идеей», «сильным государством» и «эффективной экономикой»<sup>55</sup>. Но как будет на самом деле... По-видимому, это покажут только время и следующие волны нашего мониторинга эффективности государственного управления и в целом эволюционного процесса становления новой, постсоветской российской государственности.

### Литература

1. Горшков М.К., Седова Н.Н. «Самодостаточные» россияне и их жизненные приоритеты // Социологические исследования. 2015. № 12. С. 4–16.
2. Ершов Ю.Г. Р. Коллинз о крахе Советской империи: поучительные выводы // Социум и власть. 2016. № 4. С. 114–119.
3. Лапин Н.И. О раскрытии активной гуманистической функции социального государства в России // Власть. 2019. Т. 27. № 2. С. 9–17.
4. Мамыченко А.В. Замена Элит. Новые Люди Креативного Государства. Профессиональный Парламент. Кн. 2. 257 с.
5. Полтерович В.М. Реформа РАН: экспертный анализ // Общественные науки и современность. 2014. № 1. С. 5–28.
6. Россию ждет революция? Вопросы перехода к постлиберальной модели России (алгоритм и сценарии) / С.С. Сулакшин [и др.]. М.: Наука и политика, 2016. 712 с.
7. WORLD ECONOMIC LEAGUE TABLE 2021 A world economic league table with forecasts for 193 countries to 2035 December 2020, 12th edition / Ежегодный отчет британского Центра экономических и бизнес-исследований (CEBR).

### Сведения об авторах

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

Михаил Владимирович Морев – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель заведующего отделом, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: 379post@mail.ru)

Ilyin V.A., Morev M.V.

## Trends in Public Opinion Regarding the Effectiveness of Public Administration. Presidential Cycles 2000–2021

**Abstract.** Since 2008, in the Editorial section of the journal, we have been monitoring the effectiveness of public administration; this helps us to analyze the consistent steps that the President makes in order to build new foundations of the Russian statehood, which was, in fact, completely destroyed in 1991. Besides, we assess the effectiveness of the President's decisions from the point of view of the broad strata of the

<sup>55</sup> Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. 30.12.1999. URL: [https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html](https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html)

Russian population (voters), whose opinion is one of the main criteria for the effectiveness of the public administration system and the work of the head of state. In order to form an objective and unbiased view of the events and processes taking place in Russia and abroad, we use assessments obtained from a wide range of specialists in various fields: political analysts, economists, sociologists, philosophers, representatives of civil society. No less important is our regular access to a significant number of statistical, sociological, Russian and foreign databases; by using them comprehensively, we can look at the situation in the country and assess the effectiveness of public administration from the point of view of not only individual experts, but also voters. The main information source of sociological data in our research is the public opinion monitoring that we have been conducting in the Vologda Oblast since 1996. Regularly, once every two months, we carry out a survey covering 1.5 thousand residents of the region, thus obtaining an average annual “cross-section” of public opinion based on the estimates of nine thousand voters representing the main social strata and groups that differ in income, territory of residence, employment, marital status, education and many other socio-demographic characteristics. Due to a monitoring nature of the research, we can observe how, in the course of time, the events and decisions taken by the head of state are lined up in a clear, consistent, logically verified line, which many experts can see. But the majority of voters who observe “with the naked eye” the situation in the country and the actions of the authorities, do not see this line, because it is perceived on a subconscious and routine level, that is, based on the general opinion prevailing in their environment and stereotypes that people develop through their own life experience, the experience of relatives and friends (including negative life experience of the 1990s). This is why our editorial articles often supplement the analysis of latest events and processes in Russia and abroad with a retrospective look at the management decisions that preceded them. We pay special attention to the principle of historicism, and in this regard it is important for us to build a chronology of events. The current article is the last one in 2021; it briefly summarizes the analysis of public administration effectiveness in the context of Vladimir Putin’s presidential terms, with an emphasis on the first four years of the fourth presidential cycle (2018–2021).

**Key words:** public administration effectiveness, monitoring, presidential cycles, public opinion.

### Information about the Authors

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

Mikhail V. Morev – Candidate of Sciences (Economics), Leading Researcher, deputy head of department, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: [379post@mail.ru](mailto:379post@mail.ru))