

**ОЖЕРЕЛЬЕВ Олег Иванович** –

*д.э.н., профессор; член совета директоров Москоммерцбанка.*

*125284, Россия, г. Москва, ул. Беговая, д. 3, стр. 1*

*ogerelev@yandex.ru*

## КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЛАСТИ В РОССИИ

### KEY ISSUES OF THE AUTHORITY IN RUSSIA

*В статье автор рассматривает ключевые проблемы власти в России. Он считает, что страна споткнулась на главном барьере, который являлся тормозом конкретного периода развития России, – политико-правовом устройстве, стержнем которого стало сращивание политической и экономической властей, превращение государственной власти в господствующую форму финансово-экономического бизнеса. Именно бюрократический олигархизм как стержень политико-экономической системы новой России стал фундаментальной причиной ее катастрофического экономического падения в 90-х гг., а теперь – стагнирующей стабильности.*

*Автор отмечает, что создание нового политико-правового механизма формирования и взаимодействия ветвей власти, реального разграничения их полномочий, выполнения ими функций сдержек и противовесов включило бы колоссальные, пока замороженные политические и общественные силы, стало бы необходимой предпосылкой достижения качественно новых уровней социально-экономического и технико-технологического развития. Россия еще обладает реальными возможностями реализации данного историей шанса самосохранения и обретения достойного места в новой, зарождающейся цивилизации господства интеллектуального труда.*

**Ключевые слова:** *стагнирующая стабильность, олигархат, системная коррупция, реальный собственник, институциональные реформы*

*In the article the author considers key issues of the authority in Russia. He comes to the conclusion that economic growth of the country stumbled on the main barrier which was an obstacle in specific period of Russia's development – on political and legal apparatus, the core of which was merging of political and economic power, transformation of political and state power in the dominant form of economic and financial business. That bureaucracy and oligarchy as the core of political and economic system of new Russia both were the fundamental cause of its catastrophic decline in 1990s, and now it is a cause of stagnating stability.*

*The author notes that creating a new political and legal mechanism of formation and interaction of the branches of government, the real distinction of their powers, acting as a system of checks and balances would become prerequisites for achieving qualitatively new levels of social and economic and technological development. Russia still has real possibilities to implement its chance given by the history of self-preservation and getting worthy place in the new civilization of intellectual labor domination.*

**Keywords:** *stagnating stability, oligarchy, systemic corruption, real ownership, institutional reforms*

**В**опреки программе, выдвинутой президентом РФ, экономический блок правительства строит сценарий, по которому вплоть до 2030 г. ежегодный прирост ВВП составит лишь 2–3%, ориентируя тем самым министерства и ведомства на постепенное отставание экономического развития страны от среднемировой динамики<sup>1</sup>.

Ввиду критической значимости причин торможения роста, их беспристрастный и скрупулезный диагноз приобрел решающее значение.

Главное – определить, что именно необходимо изменить для устранения глубин-

ных корней стагнации. Можно ли не косметически, а фундаментально «устранить серьезные недостатки в работе государственных предприятий», например путем замены одних менеджеров на других? В некоторых госкорпорациях неоднократно менялись председатели советов директоров, и что? Улучшилась прозрачность, подконтрольность и эффективность этих госкорпораций? По-моему, ответ очевиден.

Анализируя причины слабого роста экономики РФ, эксперты обычно называют отсутствие роста инвестиций и архаичную структуру экономики. По словам А. Улюкаева, «в настоящее время действует ряд ограничительных факторов: издержки производства, конкурентоспособность, структура производства, износ фондов и ухудшение демографи-

<sup>1</sup> Согласно обновленному прогнозу, МЭР ожидает, что в 2013–2030 гг. ВВП России будет расти в среднем на 2,5%. См.: РБК, 07.11.2013 г. Доступ: <http://top.rbc.ru/economics/07/11/2013/887267.shtml>

ческой ситуации»<sup>1</sup>. Но сразу же встает вопрос: что мешало и мешает правительству устранить эти тормоза развития?

Отмечая снижающийся уровень конкуренции на финансовом рынке и высочайшие процентные ставки, ограничивающие предпринимательскую и инвестиционную активность, премьер-министр отметил: «...это лишь один пример, характеризующий общую ситуацию с конкуренцией... Такого нет ни в одной стране с продвинутой правовой и политической системой. И от этого положения дел надо избавляться, если мы рассчитываем стать конкурентоспособной страной с развитой экономикой. Ключевые направления работы ясны. Это значительное улучшение предпринимательского климата. Это активизация национального капитала и значительный приток иностранных инвестиций. Это меры по технологическому перевооружению экономики. Это новая политика на рынке труда»<sup>2</sup>.

В чем же дело? Что мешало сделать все это еще 5 или 10 лет назад? И теперь правительство рассматривает 3 сценария развития экономики до 2030 г. Почему оно не берет за основу так называемый форсированный сценарий, обеспечивающий среднегодовые темпы роста ВВП на 5–5,4%, не говоря о почему-то забытой программе ежегодного экономического роста на 7%? Оказывается, что в правительственных сценариях экономика может расти лишь за счет наращивания долгов. При этом в политико-правовом устройстве нет механизмов, принуждающих власть к настоящему поиску и кардинальному изменению условий доступа к необъятным российским природным ресурсам всех, а не только «избранных» бизнесменов, существенному снижению коррупционной составляющей и созданию стимулирующих условий для всего бизнеса.

#### **Немного истории: истоки сегодняшних проблем**

Страна споткнулась на главном барьере, который являлся тормозом конкретного периода развития России, — политико-правовом устройстве, стержнем которого стало сращивание политической и экономической властей, превращение государст-

венной власти в господствующую форму финансово-экономического бизнеса. Именно бюрократический олигархизм как стержень политико-экономической системы новой России стал фундаментальной причиной ее катастрофического экономического падения в 90-е гг., а теперь — стагнирующей стабильности.

Олигархат в России весьма специфичен: он формировался не классическим путем — путем внедрения крупного капитала во власть. Сращивание административно-государственной власти с бизнесом происходило одновременно на всех ее уровнях — с верхнего звена до самого нижнего. Такого общественно-политического устройства история еще не знала. Оно взяло: от социализма — подчинение всех ветвей власти и механизма их формирования авторитарно-бюрократической вертикали власти (отсюда монополия в экономике и политической жизни); от капитализма — подчиненность всех сторон общественной жизни частнособственническому присвоению; от феодализма — наделение чиновников федеральной, региональной и местной власти многочисленными привилегиями и иммунитетами.

В процессе великого передела богатств 1/6 части суши, одной из двух сверхдержав, власть становилась не просто инструментом системной коррупции, а и инструментом высшей, самой легкодоступной формы лично-семейного и кланового бизнеса. Неизбежной специфической чертой зарождающегося совершенно нового политико-экономического строя стало подавление любого бизнеса, который не связан с личными интересами какого-либо представителя власти.

Стремительно стала формироваться новая мораль и новая нравственность. Демократическая атрибутика оказалась лишь ширмой. Механизм сдержек и противовесов не заработал. В итоге — утеряна возможность должного влияния гражданского общества на власть.

#### **В чем проявляется наследие 90-х**

Наследие 90-х в концентрированном виде проявляется в торможении факторов роста, в стагнации экономики и деградации социальных качеств жизни граждан. На нынешнем политико-правовом фундаменте альтернативы: больше государства или меньше, профицитный бюджет или дефицитный, скорейшее завершение

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Медведев Д.А. Время простых решений прошло. 2013. — *Ведомости*, 27 сентября. Доступ: <http://government.ru/news/6202>

приватизации или, наоборот, концентрация всех ресурсов в руках госкорпораций, равно как и проблема, куда вкладывать доходы – в социальную сферу, оборону, развитие инфраструктуры или резервный фонд, – важны. Но и в вариантах обособленной политики государственной поддержки науки, образования, здравоохранения, культуры, охраны окружающей среды, не говоря уже об обороне, строительстве дорог и спортивных сооружений, большая часть выделяемых на эти цели бюджетных ресурсов оказывается в офшорах. И даже та часть, которая идет в самую экономику, используется крайне неэффективно. Аналогичное явление происходит и при мобилизации доходов производителей и адресного бюджетирования изъятых у них ресурсов на прорывные направления развития научно-технического потенциала (в каких сферах обеспечен прорыв с помощью Роснано, Сколково?).

То же относится и к проблеме задействования резервов и золотовалютного запаса России: при непрозрачности и неподконтрольности государственных структур обществу перевод их в бюджетные ресурсы приводит к предсказуемому малоэффективному использованию, сопровождаемому обогащением причастных к делу чиновников и их бизнес-структур. Но одновременно очевидно и то, что так называемая стерилизация «избыточной» денежной массы и накопление «подушки безопасности», с одной стороны, ведет к сокращению базы развития собственной экономики, а с другой – к передаче в кризисных ситуациях и этих сбережений все тем же олигархам для покрытия убытков от их низкоэффективной работы. Объективно получается результат, противоположный прокламируемому модернизации и структурной перестройке экономики: техническая отсталость консервируется.

В массовом сознании нарастает неудовлетворенность сложившейся ситуацией, выход из нее все чаще видится в усилении контроля все того же государства, в смене его социально-экономической политики. При этом главное связывается с заменой проворовавшихся чиновников. Мне же видится, что в стране достигает высшей точки кризис старой модели госрегулирования.

Общество через посредство государства

может быть реальным и эффективным собственником лишь при определенных условиях. Минимально необходимые – это наличие должной политической, экономической и информационной свободы и конкуренции, которые только в своем единстве могут обеспечить прозрачность управления и принуждение менеджеров к соблюдению интересов собственника. Во-первых, это необходимо уже на стадии разработки и принятия законов, нормативных актов и административных регламентов. Во-вторых, без Федерального Собрания, сформированного в условиях равноправной политической конкуренции, независимых от исполнительной власти судов, общедоступных, независимых от правительства телевизионных каналов, невозможен реальный контроль общества за обеспечением верховенства законов, поддерживается лишь иллюзия народовластия. Эти же минимальные предпосылки необходимы при формировании руководства госкомпаний, чтобы пресекать практику кооптирования управленцев на высшие должности по родственному и бизнес-дружескому протекционизму власть имущих без учета их профессионально-деловых качеств. Возможностью контроля за деятельностью госкомпаний и даже простого доступа к информации обладает лишь чрезвычайно ограниченный круг чиновников, зачастую в ней не разбирающихся и не несущих личную ответственность за эффективность работы.

В госкорпорациях (как и в других формах госкомпаний) сохраняется лишь название госсобственности, а функции реального распоряжения и использования находятся в руках менеджмента и нередко осуществляются в его интересах. Только комплексная (политическая, экономическая и информационная) конкуренция может принуждать госкомпанию эффективно работать в интересах собственника (общества), не позволяя ни чиновникам, ни управленческому персоналу госпредприятий прибирать к рукам ресурсы и объекты госсобственности и использовать их в лично-семейных и клановых интересах. Поскольку же комплексная конкуренция придавлена, то стала возможной такая ситуация, что даже нынешние общие нормативы, такие как налоговая система, способы амортизации, ставка рефинансирования, обез-

денеживают наиболее перспективные направления развития экономики, блокируют сами возможности технологического рывка, равно как и развития малого и среднего бизнеса.

Весьма опасным следствием ущербности нынешней политико-правовой системы в России является накатывающаяся катастрофа в межнациональных отношениях. Согласно Конституции Россия является федерацией. Однако фактическое распределение полномочий и компетенций между различными уровнями власти превратило Россию, с одной стороны, в централизованно-унитарное государство, а с другой – в феодально-удельную систему (неофеодализм) самостоятельных регионов и особенно республик. При этом наполнение и использование бюджетов, как федерального, так и региональных, определяется не столько едиными нормативами, закрепленными законами, сколько личными взаимоотношениями высших руководителей и чиновников центра и регионов, регионов и муниципалитетов. Даже в том случае, если существуют нормативно-правовые акты, они вовсе не препятствуют личностно-бюрократическим процессам движения бюджетных средств, поскольку при отсутствии политической и информационной конкуренции невозможно обеспечить контроль за их соблюдением.

Волонтаристские способы перераспределения ресурсов (в т.ч. в фонды, находящиеся за рубежом) ведут к угнетенному состоянию большинства российских центральных и восточных регионов, к их стагнации (деградирующие дорожная сеть и ЖКХ, закрывающиеся школы и поликлиники), постепенному затуханию там самой жизни коренного населения. Происходит все углубляющееся отчуждение россиян от их территорий и ресурсов. Вместо того, чтобы создавать условия для мелкого и среднего бизнеса (в вымирающих регионах для мелкого производителя можно было бы отменить все налоги), административно-налоговая система душист их на корню.

В условиях тотального перераспределения ресурсов смещаются и стимулы. Главным становится не эффективность производства, а возможность участвовать в процессе перераспределения. Здесь и коррупция, и подрыв экономической эффективности. Одновременно с этим решаю-

щее значение приобретает политическая лояльность, а значит, не допускается конкуренция в политическом пространстве.

Опустошающая роль и масштабы участия аппарата госвласти в присвоении не ограничиваются госсобственностью. Специфика модели функционирования российского частного бизнеса состоит в том, что любой предприниматель имеет дело не столько с едиными государственно-правовыми нормами, сколько с конкретными людьми, обладающими властью. То есть, частная собственность, независимая от бюрократии, невозможна, она исчезла. Бюрократ непременно участвует в дележе доходов и тем самым превращается в соучастника (сособственника) любого так называемого частного бизнеса вне зависимости от юридических форм собственности. Описанная модель отношений собственности складывается на всех уровнях обюрократизированной экономики, на всех стадиях и во всех сферах производства, распределения, обмена и потребления общественного богатства.

В регионах и районах олигархствует триумвират: глава администрации, прокурор и начальник полиции – как единое целое они решают все и вся без оглядки и на общественное мнение и закон. Следствием бюрократическо-олигархического политико-экономического строя являются катастрофическое социальное расслоение российского общества (в какой цивилизованной стране треть национального богатства принадлежит одной миллионной части населения – 100 олигархам?!), неработающие социальные лифты, кастовость, отсутствие перспектив у подавляющего большинства российской молодежи и выталкивание ее лучшей части в западные страны.

Общий вывод напрашивается сам собой: наступил кризис существующей модели роста, модели ручного управления через административную вертикаль.

### Что делать?

Для исправления существующего положения дел требуется радикальное обновление политико-экономического и правового механизмов развития.

1. Для преодоления бюрократического олигархизма как строя нужна новая модель самой власти. У исполнительной ветви должна быть изъята функция, ранее принадлежавшая КПСС, – руководящей

и направляющей силы, которая определяет деятельность других ветвей власти и механизма их формирования. Необходимо конституционное и законодательное изменение функций исполнительной власти, изменение ее гротесковой, все подчинившей себе и все поглощающей роли. Необходимо обеспечить работу целостного механизма сдержек и противовесов, который формально предусмотрен (принцип разделения властей продекларирован), но практически не работает.

2. Необходимо создать механизмы, обеспечивающие реальное равенство перед законом, формирование условий реального правосудия, обеспечить независимость суда, т.к. в обществе растет запрос на правосудие.

3. Для слома глубинных тормозов развития России, коренного улучшения инвестиционного и всего предпринимательского климата необходимо обеспечить работу каналов обратной связи власти и общества посредством политической, экономической и информационной конкуренции. Предстоит избавиться от наследия 90-х и законодательно четко прописать персональную административную и уголовную ответственность за неправомерное использование административных инструментов, непрозрачность административных решений, в т.ч. в выборных кампаниях.

4. Для устранения фальсификаций все избирательные комиссии необходимо вывести из-под единого контроля партии власти и органов исполнительной власти. Решение проблемы на сегодняшний день – создать систему независимых от власти избирательных комиссий, формируемых исключительно из представителей политических партий, зарегистрированных в Минюсте, на пропорциональной основе.

5. В центре новой модели России мог бы встать человек труда, гражданин созидающий (как наемный работник, так и предприниматель), для которого власть обязуется создать равенство возможностей развития и реализации способностей, обеспечить безопасность, правосудие и политические свободы здесь, в России.

Выстроенная в нулевые годы вертикаль власти была неизбежной ступенью общественного устройства, возможно, самой эффективной формой управления страной, находившейся в разрушенном

состоянии, в особых и чрезвычайных обстоятельствах. Это был рычаг восстановительного периода, который теперь стал тормозом поступательного движения. Необходимо создать и задействовать новый механизм развития, достижения принципиально новых уровней социально-экономического и технико-технологического состояния России. Стратегия обновления государственных институтов должна включать в себя конкретную программу (с конкретными сроками) обновления процедур народовластия, механизма формирования и взаимодействия всех ветвей власти, реального разграничения их полномочий, выполнения ими функций сдержек и противовесов. Этот механизм обеспечит значительно большее подчинение власти народу.

6. Под эгидой РАН следовало бы создать фонд (или целевую программу) исследований эффективности политико-экономических систем. Задача – вовлечь наиболее талантливую молодежь в построение теоретической модели оптимальной общественной системы в современных условиях, пробудить интерес к объективной оценке различных моделей политико-экономического устройства общества, страны по основному критерию ее развития, выявить и обосновать влияние на итоги развития отдельных компонентов, механизмов регулирования, таких, например, как социальные институты. Предстоит выработать понимание того, что собой должно представлять общественное устройство, которое обеспечивает из всех возможных (чтобы не впасть в маниловщину) вариантов наиболее комфортные условия жизни граждан и всего общества, конкурентоспособность и процветание страны в современном глобальном мире. Фонд должен стать инициатором и консолидатором, источником финансирования работ не только научных работников, но и студентов и аспирантов, всех желающих, способных внести вклад в разработку основных элементов модели оптимального общественного устройства. В перспективе на этой основе можно будет создать центр общественно-научной экспертизы тех или иных направлений политики государства. Это придаст деятельности фонда большую полезность и практическую нацеленность. Такой фонд открыл бы возможности позитивного проявления

и объединения интересов самых широких кругов научной общественности, бизнеса и политиков независимо от их мировоззренческих, национальных и государственных ориентаций и пристрастий.

8. Чтобы развитие российской государственности пошло в направлении полного возвращения всех ветвей власти под контроль общества, необходимы реформы, необходимо внести изменения в Конституцию РФ. Но кто, какая социальная сила способна это осуществить? И кто может сделать это быстро, но бескровно, не разрушая Россию? Нынешние оппозиционные силы (как левые, так и правые) разрознены и никогда не смогут объединиться, потому как их высшая цель — «долой Путина» — не предлагает замену коренных причин стагнации, а лишь предполагает перемещение их самих во власть. «Западники», как всегда, в своей борьбе с «режимом Путина» просят помощи у Запада. Но, во-первых, Западная Европа сама погрязла в патернализме; путем налоговых схем она перераспределяет доходы успешных, самых талантливых и трудолюбивых граждан в пользу тех, кто зачастую желает жить за счет других, в том числе хлынувшего туда потока мигрантов. А во-вторых, разве не под руководством и контролем известных западных советников на заре становления новой России был сконструирован и поныне существующий бюрократически-олигархический строй, определивший вектор вначале ее катастрофического падения, а затем — постепенного угасания?

Как это ни прискорбно признавать, но качественное преобразование

бюрократически-олигархических систем возможно либо путем революционного взрыва народных масс, либо силой воли и действий человека, стоящего на вершине государственной власти. Третьего здесь не дано. И роль личности приобретает здесь определяющее значение.

Поскольку в нынешней конкретной ситуации (по крайней мере, до следующих выборов нового президента) единственным электорально поддерживаемым лидером является В.В. Путин, и в настоящее время только он может преодолеть сопротивление класса бюрократической олигархии и переориентировать политико-экономическую систему с вектора стагнирующей стабильности на вектор роста. Если президент ставит задачу прорыва в новое качество экономического роста путем создания новейшего технологического уклада (а других цивилизованных способов сохранения не только его власти, но и самой России нет), то без уничтожения всех тормозов развития бизнеса на инновационной основе выполнить ее невозможно. Из института в себе и для себя власть должна быть преобразована в институт для граждан.

Такой курс получил бы широкую поддержку интеллектуального слоя общества, среднего класса, необюрократической предпринимательской элиты и, несомненно, подавляющей части народа. Россия еще обладает реальными возможностями реализации данного историей шанса самосохранения и обретения достойного места в новой, зарождающейся на наших глазах цивилизации господства интеллектуального труда.