

Москва, 2-ой Кожуховский проезд д. 12, стр. 2  
Тел./факс +7 (495) 677-20-45  
e-mail: [info@irfor.ru](mailto:info@irfor.ru)

# **Национальная идея и национальная задача**

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД**

*ИРФР*

**ИНСТИТУТ РАЗВИТИЯ  
ФОНДОВОГО РЫНКА**

Москва, 2-ой Кожуховский  
проезд д. 12, стр. 2  
Тел./факс +7 (495) 677-20-45  
e-mail: [info@irfor.ru](mailto:info@irfor.ru)

## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	4
ВВЕДЕНИЕ .....	6
1. РОССИЙСКАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ – КАК СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА .....	8
2. БИОЛОГИЧЕСКИЙ ПОКАЗАТЕЛЬ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ .....	15
3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ .....	16
4. ПОКАЗАТЕЛИ, ОСНОВАННЫЕ НА ТЕОРИИ ПОЛЕЗНОСТИ.....	19
5. СХЕМА ФОРМИРОВАНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СРЕДНЕСТАТИСТИЧЕСКОГО ПОКАЗАТЕЛЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ .....	24
6. МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИИ .....	26
7. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ.....	32
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	34

## Предисловие

Настоящие информационные материалы открывают новое направление в аналитической деятельности Института Развития фондового рынка (ИРФР), которое связано с оценкой устойчивости и жизнеспособности не только собственно элементов финансового рынка, но и всей социально-экономической системы. Иначе говоря, внешней по отношению к фондовому рынку системной среды.

Необходимость такого более широкого рассмотрения обусловлена кризисными явлениями в мировой финансовой системе, которые, по нашему мнению, еще далеки от завершения. Более того, возможно, они еще только получают развитие, поскольку техническая замена так называемых «плохих» или «токсичных» активов на оторванный от реальной экономики бумажный доллар *в принципе* не может ликвидировать мировой кризис, а может его только затянуть.

Осенью 2008г. серьезное падение российского фондового рынка оценивалась аналитиками, как мало влияющее (на уровне 1%) на реальную экономику. Но уже в 2009г. кризис перекинулся на банковский сектор, экспорт энергоресурсов, промышленное производство. Тогда стало очевидно, что происходящее – это более глубокое и разрушительное явление, чем просто падение фондовых индексов. В настоящее время кризис затронул все значимые элементы государственной власти, бизнеса, социальной сферы и политической системы.

Для парирования негативных явлений, прежде всего, необходимо поставить правильный диагноз «болезни» и переосмыслить многие, ранее казавшиеся устоявшимися и привычными принципы функционирования финансовой системы, экономики, социально-экономической и общественно-политической системы. Эта задача выходит за рамки проблем развития российского фондового рынка, но от ее успешного решения, правильного выбора стратегических целей и задач, зависит возможность такого развития.

В связи с этим, ИРФР также решил принять участие в обсуждении актуальных путей преодоления кризисных явлений. По нашему мнению, в настоящее нет особого смысла обсуждать частные вопросы, например, совершенствование технологий биржевой торговли, объединение российских бирж, запуск новых фьючерсов и опционов и т.п., пока не решены более

общие проблемы обеспечения устойчивости и конкурентоспособности функционирования финансовой системы и фондового рынка, в частности.

Если не решить вопросы инвестирования в национальную экономику, ликвидацию утечки финансового капитала, повышения качества (уровня) жизни российских граждан – потенциальных инвесторов, самое малое, что случится – основные российские компании снова начнут брать кредиты за рубежом и проводить IPO на зарубежных площадках. Тогда новый кризис России будет обеспечен уже в ближайшем будущем.

## Введение

Государственное управление гражданским обществом предполагает наличие некоторой цели. Эта цель формализуется в виде целевой функции, на максимизацию или минимизацию значений которой должна быть направлена деятельность государственного аппарата в следующем плановом периоде.

Наличие такой целевой функции – необходимый залог успешности и устойчивости функционирования социально-экономической системы.

Мы понимаем, что после прочтения последних 3-х абзацев у многих апологетов так называемой «рыночной экономики» начала проявляться аллергия на слова и словосочетания «цель», «план», «планирование», «плановый период». Но внятных контраргументов применению методов стратегического государственного планирования приверженцы «невидимой руки рынка» обычно не приводят.

Да и какие объективные аргументы могут быть представлены? При любой деятельности, в любой фирме, в любых предприятиях и организациях всегда применялись, применяются и будут применяться различные методы планирования. Отрицать необходимость целеопределенности в своих действиях и привязки предполагаемых управленческих решений к располагаемым ресурсам, необходимым для их реализации, могут только люди, не привыкшие к элементарному анализу ситуаций и не способные принимать решения. Т.е. заранее обреченные на поражение. Или те, кто и далее под лозунгами всепроникающей рыночной экономики, предполагают ликвидацию элементов контроля и дальнейшее разворовывание страны.

Любой нормальный человек, прежде чем что-то сделать, сначала определит свою цель, оценит необходимые для ее достижения ресурсы, выберет приоритетные направления своих действий в пределах общих ресурсных ограничений, и только потом приступит к их осуществлению.

Как можно серьезно говорить о российской рыночной экономике, когда в ней нет конкуренции? Посмотрите на российский фондовый рынок – 7-10 «голубых фишек» определяют 90% фондового рынка. Практически во всех сферах деятельности (нефть, газ, электроэнергия, металлы, банковская сфера, телекоммуникации, транспорт, экспорт вооружений) – если не явные, то плохо скрытые монополии. В настоящее время некоторые из них деликатно названы госкорпорациями.

На всякий случай, чтобы не быть неверно понятыми, подчеркнем, что мы не сторонники сквозного 100% планирования во всех отраслях экономики, что называется – планирования до последнего гвоздя. Мы говорим о стратегическом планировании, в значительной мере имеющем индикативный, а не директивный характер. Планируется не частные мероприятия, а формируются *магистраль* развития, достаточно *широкие*

*коридоры*, в пределах которых отдельные объекты управления (фирмы, предприятия, организации) имеет достаточно широкую самостоятельность для реализации своих собственных задач и достижения собственных целевых установок, в том числе, на основе использования рыночных механизмов. При таком подходе предполагается не противопоставлять различные формы регулирования деятельности – плановый или рыночный – а сочетать их, используя их рациональные свойства на разных уровнях управления.

После такого пояснения перейдем к анализу необходимого и наиболее важного условия создания системы государственного стратегического планирования и управления – формулировки цели.

## 1. Российская национальная идея как стратегическая цель развития общества

Первое, с чего следует начинать при организации любой плановой системы – это с формулировки долгосрочных цели (целей) развития и конкретизирующих их в краткосрочном и среднесрочном периодах задач развития.

Если говорить о государственном стратегическом планировании, то здесь нам не избежать анализа попыток формулирования российской национальной идеи, как стратегической долгосрочной цели. Без такого анализа рассмотрение будет не полным.

Интересная трактовка национальной идеи приводится в работе<sup>7</sup>. В этом контексте понятие национальной идеи можно определить следующими принципами.

1. Принцип устройства жизни народа.
2. Принцип устройства жизни, который соответствует уму, разуму и душе народа.
3. Принцип устройства жизни, который надо осуществить в будущем.
4. Принцип устройства жизни, который недостаточно продуктивно осуществляется в настоящем.
5. Конструктивно выраженная мечта о будущем.
6. Мечта живущих поколений о будущем, которая едина с мечтами о будущем предыдущих поколений.
7. Целостный принцип устройства жизни народа, выражающий ум, разум и душу всех поколений народа – предыдущих, живущих, будущих.
8. Форма познания жизни народа, не только отражающая устройство жизни народа, но и направленная на преобразование устройства жизни (она отражает мечты о будущем предыдущих и живущих поколений, а также доступные живущим поколениям возможности преобразований); в качестве формы познания, направленной на преобразование жизни народа, национальная идея содержит основной принцип будущего устройства жизни народа.
9. Национальная идея направлена на преобразование дня сегодняшнего в день завтрашний, о котором мечтали всегда.

Национальная идея России в различные исторические периоды менялась, приобретая политический облик (см. Таблицу 1, по данным<sup>8</sup>).

Следует заметить, что с 1985 г., когда в России стали говорить о демократии и демократическом государстве, национальная идея как бы раздвоилась.

Таблица 1

№ периода	Наименование исторического периода	Возможная формулировка национальной идеи
1	Киевская Русь	Стать гегемоном во всей Византии
2	Нашествие татаро-монгол	Выжить, выстоять
3	Период от Грюнвальдской битвы в которой усилиями Литвы и Польши повержены крестоносцы до смутных времен 16 в.	Воссоединение с Украиной, одолевая союз Литвы и Польши. «Москва – Третий Рим»
4	Период Петра I	Стать Империей, соизмеримой Западу
5	Конец 19 в.- начало 20 в.	Славянское единство Восточной и Центральной Европы в противовес Пангерманизму
6	1917-1941 гг.	У части нации примыкающей к политике властей – Построить тоталитарный социал-феодализм, у другой - выжить, выстоять, сохранив остатки духовности
7	1941-1945 гг.	Выжить, выстоять, победить, овладеть центральной Европой
8	1950-1964 гг.	Ядерная мощь, выход в космос, гонка с капиталистическим западом
9	1964-1985 гг.	Мировое господство коммунистических режимов
10	1985-1999 гг.	Создание демократического государства по западным образцам
11	1999-2010	Возвращение сильной конкурентоспособной позиции России в противостоянии с Западом

Народу преподносилась одна ее версия (указанная в табл. 1), а на самом деле реализовалась совсем другая: ***интегрирование в мировую политическую и финансовую систему, отказ от развития собственной конкурентоспособной экономики, масштабное разворовывание страны.*** Этот вывод подтверждается наличием большого количества фактов и объективных индикаторов. Основные из них – легальный и нелегальный вывоз капитала из страны, развал системы обороны, уже запредельная коррупция, деградация социальной сферы, рост масштабов социальных болезней, однобокое сырьевое развитие экономики, фактический отход от появившихся в конце прошлого века зачатков демократии.

Следует заметить, что все указанные формулировки российской национальной идеи практически всегда (исключая случаи парирования явно выраженной внешней угрозы) отражали интересы не основной массы народа, а властных структур. Причем не только не соответствовали интересам людей, а часто вступали с ними в противоречие. Естественно, что не способствовало сплочению общества и успешной реализации самой национальной идеи.

Во многом поиски общеприемлемой российской национальной идеи продолжаются и сегодня. Она должна, с одной стороны, отражать насущные потребности обычных людей, а с другой, правильно ориентировать

государственную власть на конкретное выполнение этих потребностей.

По мнению Предстоятеля Русской православной церкви, которое он высказал при посещении Российской академии госслужбы при Президенте России (РАГС), национальная идея – это «самопонимание, самоидентификация народа в системе базисных ценностей»<sup>9</sup>. Он перечислил эти ценности: «Любовь к Отечеству, благоговейное отношение к природе и окружающему миру, почитание родителей, святость семейных отношений».

Все это правильно. Но тогда причем здесь государственная власть, где ее место в реализации этой идеи? И зачем она вообще нужна при такой национальной идее? Может получиться, что пока граждане будут пытаться любить Отечество, благоговейно относиться к природе и окружающему миру, почитать родителей и соблюдать святость семейных отношений, государство будет налево и направо распродавать природные ресурсы, территорию страны. Что тогда?

В одном из использованных нами источников<sup>10</sup> изложено мнение, что современная русская идея должна предполагать жизнь честных тружеников в достатке, а не в бедности или роскоши. *Достаток – это то, что нужно психически и нравственно здоровому человеку, его семье и обществу в целом.* Русская идея означает здоровый образ жизни, высокую духовность, а духовность – это произведение интеллекта на нравственность. Она предполагает жизнь человека в обществе в соответствии с принципами русской соборности, т.е. крепкую семью, почитание родителей, заботу о подрастающем поколении, о стариках и немощных, сбережение драгоценного опыта предков, охрану Отчизны как священный долг, суровое воздаяние предателям и милость к заблудшим.

Такая идея направлена на укрепление мира и дружбы между всеми тружениками, независимо от их национальной принадлежности, она должна быть разработана на базе целостного мировоззрения, с учётом глобального исторического процесса, с определением места в нем России и других мировых цивилизаций. А её научным стержнем является теория управления социальными процессами.

Представляется, что подобное понимание национальной идеи уже значительно ближе к формулировке цели и задач государственного управления.

В свое время мы также высказывались в печати<sup>17</sup> о возможной формулировке российской национальной идеи. Проанализировав многие известные наработки по этому вопросу, выявив их сильные и слабые стороны, мы поняли практическую невозможность их совмещения: каждый автор понимает свое.

Последующее обсуждение еще раз это подтвердило. Фактически оно свелось к изложению существа тех же различных позиций, но другими словами.

Одни ставят на первое место государственность (самое распространенное мнение), не понимая, что государство – это не цель, а только один, хотя и очень важный инструмент развития страны и общества. Если его не ограничивать, можно получить большие проблемы; вся российская история ими буквально пронизана. Т.е. здесь нет понимания разницы между страной и государством. Можно любить Отечество, но ненавидеть государство. Кстати, такое состояние – не исключение, а скорее – правило в российской истории.

Другие выпячивают свою религию, не предлагая конкретных способов мирного сосуществования различных конфессий. Почти то же самое можно сказать об идее доминирования одной из наций – ничего, кроме гражданской войны от реализации такой национальной идеи не получится.

Третьи полагают, что России в ее развитии следует ориентироваться на западные ценности. Конечно, у Запада целесообразно взять все положительное. Но также нужно уметь отделять собственные полезные наработки западной цивилизации от того эффекта акселератора, который связан с эксплуатацией колоний. Много положительного, но много и отрицательного.

Четвертые заикнулись на демократии, считая ее панацеей от большинства бед и проблем. Это – тоже иллюзия. Эффективность демократий относительна: то, что приемлемо в древнем Новгороде или в швейцарском катоне, где избираемых представителей власти многие знали или знают, может быть совершенно неприемлемо в такой стране, как Россия, где кандидатов в президенты знает мало кто (нельзя же серьезно рассматривать официальную информацию). Поэтому в большой стране якобы демократический выбор осуществляется в условиях высокой неопределенности и с возможностью высокой манипуляции результатов голосования. Это все равно, что прийти в магазин и, ориентируясь только на цветную обертку, купить залежалый испорченный продукт. Поэтому, если уж говорить о действенной демократии в России, сначала нужно теоретически найти хотя бы ее приемлемую форму. Не исключено, что для условий современной России эта форма организации власти вообще не является рациональной.

Пятые считают, что основой российской национальной идеи должно стать возрождение Вооруженных Сил. Но они также должны рассматриваться не как цель, а только в качестве инструмента ее достижения.

Вообще говоря, путаница целей и инструментов во мнениях и высказываниях многих людей, особенно с гуманитарным образованием и (или) с гуманитарным складом мышления – довольно распространенное явление. Например, некоторые склонны связывать с российской национальной идеей сохранение современной территории. Но территории – это тоже инструмент, а не цель. Известны случаи, когда территорию страны превращали в разменную монету для достижения своих целей. Вспомните

1917-1918 гг. (предоставление независимости окраинам Российской империи, Брестский мир и последующие за ним события). Вспомните 1991-1992 г. (развал СССР).

Собирание территорий или их отторжение должно оцениваться с точки зрения повышения или понижения качества (уровня) жизни людей, проживающих на этих территориях. Наверное, финны сегодня очень довольны, что им удалось вовремя отделиться от России (говоря словами приверженцев территориального аспекта национальной идеи – потерять всю остальную российскую территорию). Так что, не только в территориях дело.

Наконец, есть люди, считающие разговоры о национальной идее ничемным фантазированием. Вот их взгляды: «Нет никакой национальной идеи, надо отбросить мысль о ней. Пусть историки через 20, 50, 100, 1000 лет облачают нашу сегодняшнюю жизнь в некую национальную идею, которая нас (вроде как) заставила выстроить успешную страну. Пусть они доказывают защищают в этих трудах свои диссертации, убеждая этим своих соперников, что Россия всегда была и есть Великая страна. Это их труд, а не наш. Мы должны быть попросту порядочными и честными, добрыми и в то же время прагматичными, чтобы не потерять хотя бы то, что имеем, а лучше даже и приобрести. И тогда история через много лет (в лице ищущих национальную идею) расскажет о том, как возродилась Великая Россия и стала примером для всех». Тоже позиция, имеющая право на существование. Только непонятно, что при этом будет делать родное государство, кроме собирания налогов, продажи ресурсов и переводу денег за рубеж на помощь американской ипотеки в ущерб российской?

После того, как были проанализированы различные аспекты национальной идеи, мы предложили свой, очень простой, вариант<sup>11</sup>. Он состоит в следующем.

В современных условиях в качестве российской национальной идеи может рассматриваться *повышение среднестатистического качества (уровня) жизни российских граждан.*

Такая цель развития российского общества на ближайшие десятилетия созвучна задаче «сохранения народа» в формулировке П.И. Шувалова. В сущности, это одно и то же, но сказанное разными словами.

При таком варианте все становится на свои места. ***Государственная власть – это не место кормления чиновников, а инструмент повышения качества жизни.*** Вооруженные силы, даже только своим существованием, снижают возможность и масштабы военных конфликтов, снижая возможный материальный ущерб, повышая среднюю продолжительность жизни и в итоге *повышая качество жизни.* Национальная и региональная политики становятся инструментами балансировки интересов различных наций и национальностей опять-таки для повышения жизнеспособности общества. Правильное отношение к природе, решение экологических проблем способствуют улучшению здоровья народа,

повышению средней продолжительности жизни, т.е. – ее качеству.

Это идея для социально справедливого государства.

Мы понимали, что осознание национальной идеи – это проблема такой же сложности, как ответ на извечный вопрос: в чем смысл жизни? Может быть, даже более сложная проблема, поскольку приходится рассматривать мнение не одного человека, а сотен миллионов людей, выбирая то общее и значимое, что всех их объединяет понятием «национальная идея».

Мы надеялись, что наши оппоненты почувствуют разницу между долгосрочной целью развития общества, представляемой национальной идеей, и связанной с ней краткосрочной или среднесрочной задачей, на решение которой должна быть нацелена государственная власть в ближайшем будущем.

К сожалению, наши ожидания не оправдались. Поэтому считаем необходимым представить дополнительные разъяснения.

Строго говоря, повышение качества жизни российских граждан – это не национальная идея, а только ее необходимая составляющая, актуальная на ближайшие десятилетия. Это – *национальная задача*, в которую в краткосрочной и среднесрочной перспективе проецируется не совсем пока познанная национальная идея.

Иногда, даже без четкого указания долгосрочной цели можно достаточно определенно указать краткосрочную или среднесрочную задачу развития.

Для наглядности приведем пример. Предположим, что некий молодой человек мечтает окончить престижный университет, найти интересную работу, организовать свое дело, построить дом, создать семью. Или заняться научными исследованиями. Или создать произведение искусства. Или стать философом, изучать мировые религии и т.п. Все эти цели – долгосрочные.

Но однажды этот человек, прогуливаясь по лесу и мечтая о реализации этих долгосрочных целей, о которых он пока имеет еще смутное представление, заблудился и попал в топкое болото.

С этого момента у него только одна краткосрочная задача – выбраться из болота с наименьшим ущербом для собственного здоровья. Эта задача *инвариантна* по отношению к различным долгосрочным целям. Без ее своевременного решения рассуждать о науке, философии, религии, будущих возможных успехах в бизнесе бессмысленно. Нужно сначала выкарабкаться из болота, а потом продолжать думать о любой из долгосрочных целей.

В современной России примерно такое же соответствие между национальной идеей и национальной задачей развития. Российскую национальную идею ищут уже минимум лет 200, и будут искать еще лет 200. А решать неотложные задачи, связанные с различными формулировками национальной идеи, нужно уже сегодня. В первую очередь – это задача

повышения качества жизни.

Еще раз: национальная задача развития общества на ближайшем временном отрезке – это своеобразная проекция долгосрочной национальной идеи на краткосрочную перспективу. Кто еще помнит геометрию (лучше – начертательную), тот сможет понять, что *одной* и той же проекции могут соответствовать *различные* исходные объекты или образы. Примерно так же обстоит дело с долгосрочной национальной идеей и конкретизирующей ее на рассматриваемом временном промежутке национальной задачей развития.

Повышение качества жизни – задача, не достаточная для реализации национальной идеи, но необходимая. Для того, чтобы люди (не отдельные личности, а большие группы) начали жить богатой духовной жизнью, они должны быть обеспечены материально на некотором приемлемом для жизни уровне.

Нужно выбираться из того «болота», в которое нас затянули объективные внешние обстоятельства и субъективные плохие (мягко говоря) реформы. Иначе вполне может случиться так, что уже через некоторое время философствовать по поводу российской национальной идеи будет некому. Да и негде, поскольку, если не переломить современные тенденции, в будущем не гарантируется целостность страны.

Действительно, по данным<sup>12</sup>, где систематизированы результаты социологических исследований ВЦИОМ, в настоящее время 85-90% населения страны живет от зарплаты до зарплаты. Практически во всех регионах РФ большинство семей находятся на грани *реального* прожиточного минимума (не верьте, когда говорят, что в России 20-25% бедных – это шалости официальной статистики, искусственно занижающей величину прожиточного минимума). Отсутствие достаточных материальных стимулов к труду приводит к тому, что 50% рабочего времени используется неэффективно. Проще говоря – половина рабочего времени теряется. Это – данные специального социологического исследования<sup>13</sup>. Не верите? Попробуйте припомнить, только честно, как Вы и Ваши знакомые относитесь на работе к своим функциональным обязанностям. Поэтому из-за недостаточного развития материальных стимулов к труду программируется возрастающее отставание России от других стран.

В таких условиях серьезно говорить о высокой духовности, обсуждать для России различные мессианские идеи, пытаться сформулировать привлекательную долгосрочную цель и повести за собой весь остальной мир могут себе позволить только несколько процентов *материально преуспевших* людей и маргиналов. Или не очень нормальных психически. Все остальные будут думать, как выжить, вырастить детей, позаботиться о престарелых родителях.

Итак, по нашему мнению, краткосрочная и среднесрочная национальная задача – повышение среднестатистического качества жизни российских граждан. Эта задача для государственной власти и для общества в целом.

Причем, в первую очередь (мы специально это подчеркиваем) именно для государственной власти.

Мы не думаем, что общество будет возражать.

Остается организовать властные структуры. Для этого необходимо не только сформулировать задачу развития в содержательной форме, но и формализовать ее в виде выраженных в численном виде показателей, характеризующих степень решения задачи. Без такого «термометра» действенную систему государственного создать невозможно: без привлечения чисел все в очередной раз закончится пустыми словами, поскольку чиновников можно убеждать и заставлять только цифрами, фактами, статьями различных кодексов, номерами и параграфами директив, приказов и инструкций.

Далее мы попытаемся в предельно упрощенном виде (чтобы не затенять существа предлагаемых подходов) сформировать математические выражения для определения таких показателей. Мы не настаиваем на их завершенности. Более того, предлагаем для критики и уточнения. Просьба только, чтобы критика была, по возможности, конструктивной.

## 2. Биологический показатель качества жизни

Казалось бы естественно измерять качество жизни ее средней продолжительностью. Соответствующий показатель может быть записан в виде:

$$k_1 = \sum_{r=1}^R \sum_{g=1}^G \beta_{rg} \times \lambda_{rg} \times T_{rg} = \sum_{r=1}^R \sum_{g=1}^G \beta_{rg} \times \tau_{rg},$$

где  $\beta_{rg}$  – доля  $g$ -й группы граждан в  $r$ -м регионе:

$$\sum_{r=1}^R \sum_{g=1}^G \beta_{rg} = 1$$

$T_{rg}$  – биологическая продолжительность жизни людей  $g$ -й социальной группы ( $g = 1, ..G$ ) в  $r$ -м регионе ( $r = 1, ..R$ );

$R$  – общее количество регионов в стране.

$\tau_{rg} = \lambda_{rg} \times T_{rg}$  – эффективная средняя продолжительность жизни людей  $g$ -й социальной группы в  $r$ -м регионе;

$\lambda_{rg}$  – коэффициент, учитывающий снижение продолжительности жизни в результате проявления негативных социальных (социальные болезни) и техногенных факторов.

Если качество жизни измеряется только ее продолжительностью, то в значительной степени реализуется мечта некоторых философов о первичности духовного над материальным. Действительно, материальное в

этом показателе практически не учитывается: чем длиннее жизнь, тем больше возможностей для духовного роста, реализации различных мессианских идей. Хочется верить, что если люди могли бы жить дольше, то они терпимее относились бы к своим близким, более бережно к окружающей их среде, не были бы временщиками, основной жизненный принцип которых «после нас хоть потоп».

Очень обеспеченные люди, которые в значительной мере уже решили свои материальные проблемы (здесь мы не будем обсуждать – каким образом), могут измерять качество своей жизни ее продолжительностью. Они планируют и применяют различные мероприятия в соответствии с максимизацией этого показателя: используют уникальные медицинские технологии очищения организма, технологии омоложения при помощи стволовых клеток и т.п.

Но для большинства российских граждан (а таких в настоящее время – около 90%) продолжительность жизни не может использоваться как показатель ее качества. Им всю жизнь придется трудиться для добывания тех самых «второстепенных» материальных ресурсов, от которых зависит их собственная жизнь и жизнь их близких. Причем, может оказаться и так, что времени для философствования и продвижения мессианских идей не останется – все оно уйдет на вульгарный материализм, на материальное обеспечение существования.

Более того, живя и работая все время на износ организма, многие люди к преждевременной старости приобретают целый букет болезней, которые иногда делают их дальнейшее существование не только не желательным для них самих, но и невыносимым. Естественно, что для таких людей повышение продолжительности жизни не может рассматриваться в качестве показателя ее качества.

Поэтому понятно, что при установлении показателя качества жизни одной биологией не обойдешься; необходимо также учитывать и грубые материальные, т.е. экономические факторы.

### **3. Экономические показатели**

Экономические показатели качества жизни традиционно называются показателями уровня жизни. Они могут применяться, когда основные условия сохранения жизнеспособности индивида или совокупности людей (семья, социальная группа) в первую очередь определяются экономическими факторами. Иначе говоря, материальные факторы являются наиболее жесткими для выживания, представляя собой «факторы минимума», жестко доминирующие по значимости перед любыми другими. Очевидно, что такое положение может наблюдаться, когда материальное положение людей находится около границы их прожиточного минимума.

Наиболее простым и часто используемым в СМИ экономическим показателем жизнеспособности общества является валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения

$$k_2 = \text{ВВП}/N,$$

где  $N$  – численность населения страны (количество жителей, постоянно проживающих в стране).

Однако этот показатель, несмотря на простоту его вычисления, не учитывает большое количество значимых факторов, в частности отчислений в суверенные фонды и инфляцию.

Поэтому логично использовать более корректный показатель

$$k_3 = \alpha \times \text{ВВП} / (m \times N) - 1, \quad (1)$$

где  $\alpha$  – доля ВВП, используемая на внутреннее потребление и частное накопление;

$m$  – среднегодовой *реальный* прожиточный минимум.

Специально следует отметить, что речь идет о реальном прожиточном минимуме, а не об его официальном клоне. По оценкам<sup>14</sup>, реальные и официальные прожиточные минимумы различаются примерно в 2 раза. Как раз настолько различаются официальные прожиточные минимумы современной России и бывшего СССР: в СССР прожиточный минимум был в 2 раза выше.

Последнее слагаемое  $(-1)$  введено для удобства последующего сопоставления различных показателей. Фактически оно только смещает начало отчета: считается, что людей, потребляющих только минимальный набор  $m$  товаров и услуг, величина показателя уровня жизни равна нулю.

Соотношение (1) позволяет в значительной степени учесть инфляцию, поскольку при изменении цен ВВП и  $m$  изменяются почти (но не строго) синхронно. Другими словами, применение  $m$  позволяет ввести *естественный масштаб* измерения производимого и потребляемого продукта.

Общий недостаток показателей  $k_2$  и  $k_3$  – их привязка к величине ВВП, что может привести к существенной неопределенности результатов расчетов. Действительно, в ВВП присутствует значительная доля доходов, непосредственно не связанных с реальной экономикой. Например, 80% американского ВВП – это пузырь, которые определяет результативность деятельности американских финансовых и юридических структур по распространению в мировом масштабе основного американского продукта –

доллара США. Иначе говоря, только 1/5 американской экономики реальна, остальное – виртуальная составляющая.

В России похожая ситуация, хотя и выраженная в меньшей степени: примерно половина российского ВВП – виртуальный компонент.

Поэтому использование показателей  $k_2$  и  $k_3$  может существенно деформировать объективное представление об уровне жизни в стране, не говоря уже о проблемах сопоставления уровней жизнеспособности разных стран.

Отсюда следует, что целесообразно изменить схему определения показателя уровня жизни, отказавшись от использования в расчетной схеме величины ВВП.

Методически сделать это довольно просто: достаточно вместо величины ВВП на душу населения использовать чистые доходы  $D_{rg}$  для различных групп населения в разных регионах.

Следует отметить, что еще два десятилетия тому назад величина дохода не могла применяться для формирования показателя уровня жизни людей. Действительно, в экономике всеобщего дефицита наличие денежных средств еще не гарантировало возможность приобретения соответствующего количества товаров и услуг. Многие блага распределялись по знакомству и с учетом близости к той или иной властной группировке.

Остроту ситуации характеризует известное шутовое определение: «Коммунизм – это когда каждый советский человек имеет знакомого рубщика мяса в магазине».

В настоящее время практически все определяется наличием необходимого количества денег (другое дело, что у большинства людей их хронически не хватает). Каждый человек или семья способны более или менее рационально распределить имеющиеся у него денежные ресурсы на приобретение различных необходимых ему товаров и услуг. Т.е. в принципе он может получить практически все, были бы необходимые для этого денежные средства. Именно поэтому в качестве обобщенной степени доступности материальных благ могут быть использованы денежные доходы.

Введем в рассмотрение демографическое понятие «семья», под которым в дальнейшем будет пониматься не только семьи различного состава в их традиционном смысле этого слова (родители, дети), но и одинокие люди (пенсионеры, неженатые мужчины, незамужние женщины), неполные семьи, а также семьи, состоящие из нескольких поколений людей.

Пусть общее количество различных видов семей в стране составляет  $G$ . Каждому типу семьи можно поставить в соответствие прожиточный минимум  $m_{rg}$ , величина которого в общем случае будет различной в каждом регионе.

Тогда среднестатистический показатель уровня жизни в стране может быть определен следующим образом:

$$k_4 = \sum_{r=1}^R \sum_{g=1}^G \{ \beta_{rg} \times (D_{rg}/m_{rg} - 1) \}, \quad (2)$$

где  $D_{rg}$  – величина общих доходов семьи  $g$ -го типа ( $g = 1, ..G$ ) в  $r$ -м регионе;

Величина  $k_4$  может характеризовать качество проводимой государственной политики за определенный временной период, например, один год, в течение которого устанавливаются значения  $D_{rg}$  и  $m_{rg}$ . Поэтому  $k_4$  можно назвать *дифференциальным показателем* уровня жизни, который относится к определенному небольшому промежутку времени.

Если же требуется оценить систему государственного управления за продолжительный период, то можно использовать *интегральный* по времени показатель уровня жизни, имеющий следующий вид:

$$K_4 = \sum_{r=1}^R \tau_r \times \sum_{g=1}^G \{ \beta_{rg} \times (D_{rg}/m_{rg} - 1) \}, \quad (3)$$

где  $\tau_r$  – средняя продолжительность граждан в  $r$ -м регионе;

Принципиальное различие показателей  $K_4$  и  $k_4$  заключается в том, что  $K_4$  характеризует общее количество потребляемых человеком благ за все время его жизни – от младенчества до старости. Поэтому показатель интегрирует два показателя: дифференциальный показатель  $k_4$  и время  $\tau_r$  жизни людей.

Но, следует признать: он по-прежнему является чисто экономическим показателем.

Это проявляется хотя бы в том, что  $K_4$  и  $k_4$  не зависят от степени разброса доходов граждан, находящихся в одной социальной группе. Если одна категория граждан в свою пользу изъяла (например, в результате преступных действий, в т.ч. – коррупции) часть доходов других граждан, то величины  $K_4$  и  $k_4$ , *линейно* зависящие от средней величины доходов, при этом не изменятся. Однако интуитивно ясно, что большой разброс величин доходов отрицательно сказывается на качестве жизни и жизнеспособности общества.

Этого недостатка лишены показатели качества жизни, в основу определения которых положено понятие полезности.

#### 4. Показатели, основанные на теории полезности

Обоснование вида этих показателей лучше всего начинать с закона Вебера – Фехнера.

Согласно<sup>15</sup>, закон Вебера–Фехнера есть эмпирический психофизиологический закон, заключающийся в том, что интенсивность ощущения пропорциональна логарифму интенсивности стимула.

В ряде экспериментов, начиная с 1834 г., Э. Вебер показал, что новый раздражитель, чтобы различаться по ощущениям от предыдущего, должен отличаться на величину, пропорциональную исходному раздражителю. Так, чтобы 2 предмета воспринимались как различные по весу, их вес должен различаться на 1/30, а не на некоторое фиксированное значение, скажем, «х» грамм. Для различения двух источников света по яркости необходимо, чтобы их яркость отличалась на 1/100, а не на «у» люмен и т. д.

Люстра, в которой 8 лампочек, кажется настолько же ярче люстры из 4-х лампочек, насколько люстра из 4-х лампочек ярче люстры из 2-х лампочек. Т.е. количество лампочек должно увеличиваться в одинаковое число раз, чтобы нам казалось, что прирост яркости постоянен. И наоборот, если абсолютный прирост яркости (разница в яркости «после» и «до») постоянен, то будет казаться, что абсолютный прирост уменьшается по мере роста самого значения яркости. Например, если добавить одну лампочку к люстре из 2-х лампочек, то кажущийся прирост в яркости будет значительным. Если же добавить 1 лампочку к люстре из 12 лампочек, то мы практически не заметим прироста яркости.

Большинство людей хорошо знакомы с частным случаем проявления закона Вебера–Фехнера в области звуковых колебаний. Сила звука обычно измеряется в децибелах:

$$\text{Сила звука} = 10 \times \lg(P/P_0),$$

где  $P_1$  и  $P_0$  – измеряемая и опорная мощности звуковых колебаний.

На основе этих наблюдений Г. Фехнер в 1860 г. сформулировал «основной психофизический закон», по которому сила  $F$  ощущения пропорциональна логарифму интенсивности раздражителя  $S$ :

$$F = \mu \times \ln(S/S_0) + c,$$

где  $S_0$  – граничное значение интенсивности раздражителя: если  $S < S_0$ , раздражитель совсем не ощущается;

$\mu, c$  – некоторые постоянные, зависящие от природы стимула.

Можно сказать и так: отношение минимального приращения силы раздражителя, впервые вызывающего новые ощущения, к исходной величине раздражителя есть величина постоянная.

С точки зрения теории полезности<sup>16</sup>, закон Вебера – Фехнера утверждает, что люди оценивают внешние факторы с точки зрения своей постоянной пропорциональной несклонности к риску. В условиях неопределенности значений факторов (раздражителей) в некотором

диапазоне их изменения человек склонен придерживаться того мнения, что действующий фактор больше приближен к минимально возможному значению, чем к максимально возможному. Причем относительная величина степени этого приближения не зависит от величин факторов. Другими словами, человеческий организм устроен таким образом, что он больше склонен к восприятию заниженной величины раздражителя, чем к восприятию его завышенной величины. Очевидно, это смягчает резкость реагирования на изменение внешней среды в случае, когда жизненно важные факторы превышают пороги восприятия, и наоборот, обостряет реакцию, когда факторы становятся ниже порогов. Возможно, такой характер поведения современных людей заложен природой и способствует повышению устойчивости их функционирования в изменяющейся системной среде.

Предположим, что закон Вебера – Фехнера распространяется не только на обычные пять чувств, но и работает на восприятие людьми полезности приобретенных ими благ. В этом случае под граничной величиной стимула  $S_0$  естественно понимать величину прожиточного минимума.

Кроме этого, учитывая, что при малых значениях  $(D - m) > 0$

$$\ln(D/m) \approx D/m - 1,$$

что соответствует экономическому показателю уровня жизни для бедного общества, можно полагать, что  $\mu = 1$  и  $c = 0$ . Тогда в предельном случае оба показателя – экономический и на основе теории полезности – будут совпадать.

Поэтому аналогом выражения (2) будет

$$K_5 = \sum_{r=1}^R \sum_{g=1}^G \sum_{j=1}^J \gamma_{rgj} \times \ln(d_{rgj}/m_{rg}), \quad (4)$$

а аналогом выражения (3)

$$K_5 = \sum_{r=1}^R \tau_r \times \sum_{g=1}^G \sum_{j=1}^J \gamma_{rgj} \times \ln(d_{rgj}/m_{rg}), \quad (5)$$

где  $\gamma_{rgj}$  – доля семей  $g$ -го типа в  $r$ -м регионе, имеющая доходы  $d_{rgj}$  в интервале от  $D_{\min} + (j-1) \times \delta$  до  $D_{\min} + j \times \delta$ . Таким образом, параметры  $\gamma_{rgj}$  – это аналоги параметров  $\beta_{rg}$ , но относящиеся к узкому интервалу общих доходов семьи. При этом

$$\sum_{r=1}^R \sum_{g=1}^G \sum_{j=1}^J \gamma_{rgj} = 1$$

Необходимость использования параметров  $\gamma_{r_{gi}}$  обусловлена нелинейностью логарифмической функции, что приводит к необходимости дополнительного разбиения всего интервала доходов на малые части, внутри которых уже можно использовать средние значения  $d_{r_{gi}}$ .

$K_5$  определяет полезность, накопленную за время жизни.

Показатели  $K_5$  и  $k_5$  учитывают отрицательное влияние расслоения доходов граждан на их качество жизни. Для того, что рельефнее это продемонстрировать, рассмотрим два варианта распределения одной и той же величины общего дохода по группам населения.

В первом варианте общий доход распределяется поровну между всеми гражданами. Предположим, что при этом он превышает прожиточный минимум в 2 раза. Тогда средняя полезность дохода на одного человека составит  $\ln(2) \approx 0,693$ .

Во втором случае тот же самый общий доход распределяется неравномерно: 90% граждан имеют индивидуальный доход, только в 1,2 превышающий прожиточный минимум, а оставшиеся 10% – в 9,2 раза выше прожиточного минимума.

Легко видеть, что средний доход во 2-м случае будет равным среднему доходу в 1-м случае, т.е. 2 ед. прожиточного минимума:

$$1,2 \times 0,9 + 9,2 \times 0,1 = 2$$

С другой стороны, средняя полезность дохода на одного человека будет равна

$$\ln(1,2) \times 0,9 + \ln(9,2) \times 0,1 = 0,386$$

Таким образом, во 2-м случае, когда децильный коэффициент (отношение среднедушевых доходов 10% самых обеспеченных людей к среднедушевым доходам 10% наименее обеспеченных людей) составляет  $9,2/1,2 = 7,67$ , средняя полезность доходов одного человека (и общества в целом) почти в 1,8 раз ниже, чем в случае равномерного распределения общего дохода между всеми членами общества.

Указанное снижение среднедушевой и общей полезности обусловлено свойством вогнутости логарифмической функции (рис.2)

Для других вогнутых функции полезности указанное снижение также будет иметь место. Изменится только абсолютная величина степени снижения.

Может показаться странным, но из этого свойства функций полезности – их вогнутости – следуют далеко идущие выводы. В частности, с точки зрения

максимизации общей полезности общества целесообразно весь общий доход распределять равномерно между гражданами. В этом основа постоянного наличия в обществе уравнилельных тенденций, носителями которых являются различные политические партии социалистической направленности. Причем эти тенденции существуют не только в период экономических кризисов, когда они обусловлены необходимостью выживания некоторых людей, но и в относительно благополучные периоды социально-экономического развития.

Если общество сознательно мирится с неравномерным распределением доходов (мы специально не рассматриваем случаев, когда его *заставляют* с этим мириться силовыми методами), то только во имя будущего, для стимулирования предприимчивых людей, способных организовать производство дополнительного продукта или услуг и тем самым – повысить доход в следующие временные периоды.

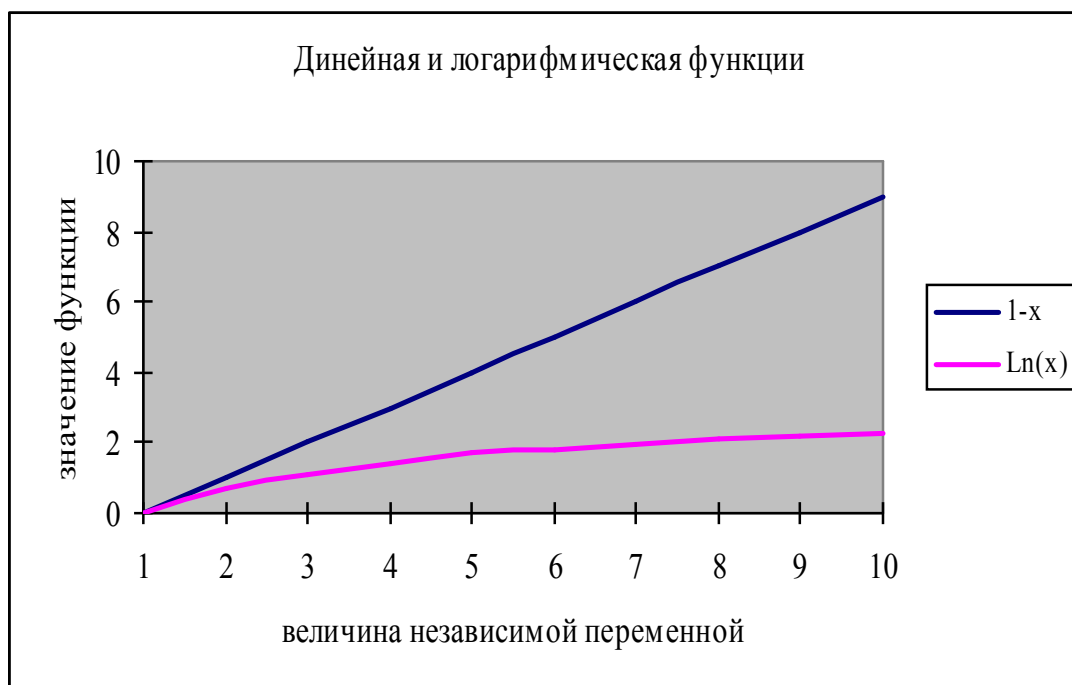


Рис. 2

Следует также отметить, что показатели  $K_5$  и  $k_5$  в большей степени зависят от времени жизни, чем от величины доходов. Т.е. хотя материальные факторы и влияют на их значения, это влияние слабее (иногда – значительно слабее – рис.2), чем для экономических показателей  $K_4$  и  $k_4$ . Указанное свойство обусловлено уже упомянутой вогнутостью логарифмической функции.

Для наглядности можно привести следующие оценки. Пусть рассматриваются 3 категории людей, у которых величина чистых доходов превышает реальный прожиточный минимум соответственно в 2, 10 и 30 раз. Т.е. доходы 2-й группы превышают доходы 1-й группы в 5 раз, а доходы 3-й группы превышают доходы 1-й группы в 15 раз.

Тогда полезности денежных доходов этих людей составят 0,693; 2,303; 3,401. Т.е. полезность дохода 2-й группы превышает полезность дохода 1-й группы в 3,32 раз, а полезность дохода 3-й группы превышает полезность дохода 1-й группы в 4,9 раз. В последнем случае наблюдается снижение влияния материального фактора более, чем в 3 раза по сравнению с экономическими показателями.

Таким образом, показатели качества жизни, сформированные на основе теории полезности, занимают промежуточное значение между экономическими и биологическими показателями. С одной стороны, они учитывают влияние материальных факторов, а с другой, указывают на то, что повышение качества жизни – это не только материализм; духовному началу в них также отводится значительное место. Причем, чем больше в жизни материального, тем меньше его влияние на показатель качества жизни.

Другими словами, эта группа показателей объединяет положительные свойства экономических и биологических показателей. Поэтому представляется логичным в системе государственного стратегического планирования использовать показатели качества жизни на основе теории полезности.

## **5. Схема формирования рационального управленческого решения с использованием среднестатистического показателя качества жизни**

Рациональное управленческое решение по повышению среднестатистического показателя качества жизни может быть установлено из решения некоторой оптимизационной задачи (задачи математического программирования). Для формулировки этой задачи необходимо определить целевую функцию, которая формализует поставленную цель, определяя степень ее достижения в зависимости от величин управляющих параметров.

Далее для простоты и наглядности будем рассматривать только управляющие параметры одного вида: уровни  $s$  государственного финансирования различных мероприятий. В реальности к этой группе параметров необходимо добавить уровни обеспеченности предполагаемых мероприятий специалистами (кадровый ресурс), энергией (энергетический ресурс), оборудованием (материально-технический ресурс). Но в данном упрощенном случае, который служит для того, чтобы продемонстрировать схему применения показателей качества жизни в системе государственного управления, эти дополнительные ресурсы пока не рассматриваются.

Прежде, чем формулировать оптимизационную задачу, уточним структуру обобщенного среднестатистического показателя качества жизни:

$$K_5(\mathbf{s}) = \sum_{r=1}^R \lambda_{rg}(\mathbf{s}) \times T_{rg}(\mathbf{s}) \times \sum_{g=1}^G \sum_{j=1}^J \gamma_{rgj}(\mathbf{s}) \times \ln\{v_{rgj}(\mathbf{s}) \times d_{rgj}(\mathbf{s}) / m_{rg}(\mathbf{s})\}, \quad (6)$$

где

$$\mathbf{s} = \begin{pmatrix} s_{11} & s_{12} & \dots & s_{1j} & \dots & s_{1Q} \\ s_{21} & s_{22} & \dots & s_{2j} & \dots & s_{2Q} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ s_{R1} & s_{R2} & \dots & s_{Rj} & \dots & s_{RQ} \end{pmatrix} \quad (7)$$

– набор (матрица) управляющих финансовых параметров, значения которых должны оптимизироваться, исходя их обеспечения максимального значения качества жизни в плановом периоде;

$Q$  – максимальное количество мероприятий по повышению качества жизни в стране;

$v_{rgj}$  – коэффициент изменения величины доходов социальных группы в  $g$ -м регионе, учитывающий возможность перераспределения доходов, например, за счет коррупции или преступной деятельности; этот показатель в обобщенном виде учитывает уровень угроз материальному обеспечению граждан;

$\lambda_{rg}$  определяет изменения средней продолжительности жизни по отношению к биологическому пределу. Он должен учитывать уровни защищенности граждан от внешних (в т.ч. – военных) и внутренних угроз, уровни травматизма и подверженности общества социальным болезням (например, наркомании); таким образом, показатель  $\lambda_{rg}$  в обобщенном виде учитывает угрозы для жизни и здоровья граждан.

В различных строках матрицы  $\mathbf{s}$  содержатся уровни финансирования различных мероприятий по повышению качества жизни в разных регионах. Следует отметить, что рациональные величины финансирования одинаковых мероприятий в разных регионах могут существенно отличаться друг от друга: в одних регионах наиболее актуально снижение безработицы, в других – решение экологических проблем, а в третьих укрепление режима государственной границы.

От уровней финансирования мероприятий может зависеть также величина реального прожиточного минимума  $m_{rg}(\mathbf{s})$ . Только один пример из области медицины. В настоящее время, несмотря на 41 статью Конституции РФ, бесплатная медицинская помощь становится все менее реальной, для подавляющего большинства граждан значительная часть медицинских услуг оказывается на платной основе. Естественно, это приводит к увеличению величины реального прожиточного минимума. Если же на оказание медицинской помощи и последующее медицинское обслуживание будет увеличено бюджетное финансирование, это приведет к снижению величин  $m_{rg}(\mathbf{s})$ .

Определение рациональных значений  $s_{rq}$  управляющих производится из численного решения следующей оптимизационной задачи (такие задачи в математике называются задачами математического программирования):

$$s_0 = \text{Arg}\{ \max K_5(s) \} \quad (8)$$

при ограничениях

$$\sum_{r=1}^R \sum_{q=1}^Q s_{rq} \leq S_0 \quad (9)$$

$$s_{rq} \geq 0 \text{ для всех } r \text{ и } q \quad (10)$$

Записи (8) и (10) указывают, что рациональные неотрицательные значения  $s_0$  управляющих параметров должны устанавливаться из решения задачи максимизации среднестатистического показателя качества жизни  $K_5$ .

Условие (9) учитывает вполне естественное требование – общее финансирование всех мероприятий во всех регионах не должно превышать расходной части государственного бюджета.

В систему ограничений также могут входить ограничения, специфичные для разных регионов. Мы их выписывать не будем, т.к. получение и анализ решения оптимизационной задачи находится за рамками настоящей статьи. Сейчас наша цель – показать схему формирования рационального государственного управленческого решения с рассматриваемой целевой функцией – среднестатистическим показателем качества жизни.

Следует специально отметить, что в (6) и (8) величины составляющих обобщенного показателя качества жизни  $K_5$  относятся к *будущим* временным периодам. В этом принципиальное отличие задачи планирования (выбора рационального управленческого решения) от задачи мониторинга ситуации, где соответствующие значения составляющих показателя качества жизни относятся к *прошедшим* временным периодам.

## 6. Модернизация Конституции

Основное назначение системы государственного управления – рациональное использование ограниченных ресурсов для достижения заявленной цели развития общества.

Структура и основные функции системы государственного управления изложены в Конституции РФ.

22 января 2010 г. на заседании Госсовета, посвященном вопросам совершенствования политической системы РФ, президент РФ Д. Медведев признал, что политическая система в России работает далеко не идеально и

призвал не ограничиваться только разговорами о выборах, а обсудить вопросы развития политической системы в широком смысле.

Что ниже мы и делаем.

Анализ действующей Конституции РФ 1993 г. (далее – Конституции) с точки зрения ее соответствия основным принципам теории управления (в данном случае – управления обществом) показал следующее<sup>17</sup>.

1. В Конституции не обозначены стратегические ориентиры развития общества, а многие права граждан имеют декларативный характер.
2. Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную – формальное, надежных механизмов, закрепляющих и обеспечивающих это разделение нет; фактически вся власть сосредотачивается у Президента, которому необходим специальный дополнительный аппарат для осуществления этой власти.
3. Выбираемые законодатели практически лишены реального влияния на Правительство и на Президента.
4. В системе государственного управления отсутствуют необходимые элементы контроля и саморегулирования; это делает функционирование всей системы неустойчивым.

Вывод – основные положения действующей Конституции не отвечают общим требованиям теории управления и поэтому требуют серьезной корректировки. Страна, имеющая подобную Конституцию, может развиваться только при благоприятных условиях, а при появлении внешних или внутренних проблем она обречена на системные кризисы.

Модернизация действующей Конституции уже происходит – изменяются количества и названия субъектов федерации, сроки властных полномочий Президента и Госдумы. Пока эти изменения не затронули основ конституционного строя. Но не следует дожидаться времени, когда потребуются резкие изменения, целесообразно это проделать постепенно, но в соответствии с общим замыслом. Формулировка его проста – повышение целеопределенности и устойчивости системы государственной власти, ее эффективности.

При модернизации Конституции помимо гуманитарных знаний – исторических, юридических и т.п. должны также учитываться основные принципы системного анализа и теории управления.

По нашему мнению, для модернизации Конституции целесообразно сделать следующее.

1. Прежде всего, определить стратегическую цель развития страны на среднесрочную перспективу (15-25 лет), например, как «повышение качества жизни российских граждан». Под эту цель следует перестроить систему государственного управления, снабдив ее необходимыми индикаторами и *элементами контроля* различных ветвей власти с четким

разделением их задач и полномочий.

2. Необходимо срочно принять закон о Президенте РФ, в котором максимально четко обозначить его права и обязанности, уточнить, кто определяет его «стойкую неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» (статья 92-2), кто, кроме Председателя Правительства, может заменить Президента в случае невозможности исполнять им свои полномочия (статья 92-3).

Сегодня для Президента в статье 91 Конституции написано, что он неприкосновенен без всяких последующих разъяснений. Статья 91 – это аналог пресловутой 6-й статьи Конституции СССР.

3. После политического кризиса 1993 г. у российских Президентов и политиков аллергия на словосочетание «вице-президент». Но если отбросить в сторону эмоции, и заботиться об интересах страны, то целесообразно повторно ввести эту должность, как фактор повышения устойчивости системы государственного управления. Учитывая, что должность вице-президента вводится, в основном, для подстраховки, на него целесообразно возложить задачи по координации информационных потоков и деятельности информационно-аналитических служб в системе государственного управления. Тогда при возникновении кризисной ситуации он будет в курсе основных событий и сможет быстро вписаться в действующую систему государственного управления.

4. Сделать Правительство РФ подконтрольным Федеральному Собранию, а судебную власть – самостоятельной.

Контролировать и объективно оценивать значения основных индикаторов социально-экономического развития должно не Правительство, проверяя и оценивая само себя, а Государственная Дума, Совет Федерации и Президент. Это – общее правило системного анализа: эффективность системы должна определяться на более высоком системном уровне.

Проекты государственных бюджетов должны формироваться не Правительством, а затем формально утверждаться Государственной Думой, когда по существу, уже принципиально ничего изменить нельзя. Они должны разрабатываться *под руководством* Федерального собрания при участии Правительства. Только так можно реализовать основные требования стратегического и программно-целевого планирования – от целей к инструментам, придав федеральному бюджету необходимую целевую направленность.

Сегодня Государственная Дума и Совет Федерации вносят в проект федерального бюджета только косметические правки, а весь оставшийся год мягко критикуют Правительство за неуклюжие действия и недостаточные достигнутые величины основных показателей. Нужно весь процесс государственного бюджетного планирования поставить *с головы на ноги*: сначала цели, затем инструменты их реализации и, наконец, контроль

исполнения.

5. Целесообразно изменить порядок формирования Государственной думы, введя систему многоступенчатых выборов. Для Совета Федерации, необходимо определить порядок выборов (а не назначения) его членов в регионах при жестких требованиях ценза оседлости и возрастного ценза.

6. Возможно, следует сделать Федеральное Собрание 3-х палатным органом, включив в него в качестве полноценного компонента недавно образованную Общественную палату. В этом случае Федеральное Собрание станет государственной структурой, в которой будут отражены интересы регионов (Совет Федерации), законотворчество (Государственная дума), экспертиза законопроектов и перспективы развития (Общественная палата).

7. В новой редакции Конституции целесообразно обозначить функции и задачи Совета Безопасности РФ, как исполнительного органа, находящегося в контуре среднесрочного стратегического государственного управления. В этом случае он повысит свой статус и органично дополнит законодательную составляющую государственного управления.

8. Необходимо существенно расширить права, в первую очередь – экономические, субъектов федерации и местного самоуправления. В настоящее время около 2/3 налоговых сборов поступают в федеральный центр, а регионам остаются лишь 1/3. Это дает возможность федеральному центру с одной стороны, перекачивать масштабные средства за рубеж, а с другой – диктовать свою воля дотационным регионам (их в России большинство – 70 из 83).

9. Генеральную прокуратуру предлагается вывести из состава судебной системы (глава 7) и подчинить ее Президенту РФ. Это вполне логично, т.к., во-первых, по Конституции Генеральный прокурор назначается по представлению Президента (статья 129), а во-вторых, основная задача Генпрокуратуры – *мониторинг* соблюдения законодательства, а не *формирование* решения, что свойственно судам (системный аналитик сказал бы, что Генпрокуратура решает задачу анализа, в то время, как суды – задачу синтеза).

На Генпрокуратуру необходимо возложить также разработку предложений по контролю представителей высших органов власти. Сегодня сенаторам и депутатам предоставлена такая широкая неприкосновенность, которая несвойственна другим странам (статья 98). Это приводит к тому, что парламент становится «тихой гаванью» для граждан с большими деньгами и большими проблемами с законом. Необходимо законодательно ограничить эту неприкосновенность.

Необходимо также ограничить законодательную свободу депутатов в увеличении размеров своих зарплат и пенсий. По крайней мере, целесообразно привязать их доходы к величине минимального размера оплаты труда и уровня *реальной* инфляции.

10. Учитывая, что Россия еще длительное время может оставаться сырьевой страной, для обеспечения преемственности долгосрочных целей и задач при выборах президентов, обновлении составов законодательного и исполнительного органов государственной власти, целесообразно подстраховаться – в новой редакции Конституции РФ предусмотреть специальный раздел, посвященный основным направлениям и принципам использования доходов от продажи российского сырья. Необходимо обеспечить контроль расходования основных ресурсов страны – финансовых и энергетических. В настоящее время он явно недостаточен. При формировании золотовалютных резервов нельзя ориентироваться в основном на американские ценные бумаги – в этом случае Россия рискует попасть в зависимость от США (похоже, что уже попала). Принятая в настоящее время структура российских золотовалютных резервов – реальная угроза национальной безопасности.

11. В последние годы наблюдается сращивание олигархического капитала с государственной властью: некоторые наиболее продвинутые олигархи уже стали или готовятся стать губернаторами: их бизнес – структуры регистрируются и платят налоги в этих регионах. Иначе говоря, значительную часть налогов олигархи, как бизнесмены, платят сами себе, как губернаторам. И не нужно никаких особых экономических зон.

Поэтому в новой редакции Конституции должен быть жесткий запрет на одновременное занятие предпринимательской и любыми видами государственной деятельности.

12. Наконец, необходимо четко прописать статус Банка России, превратив его в элемент государственного управления, а не в структуру, представляющую в России Международный валютный фонд, Всемирный банк и стоящую за ними ФРС США.

Недавно Счетная палата РФ проводила проверку Банка России. Ее результаты показали, что до сих пор не определены нормы, характеризующие виды банковских операций с государственными ценными бумагами, которые можно проводить в рамках управления золотовалютными резервами. Счетная палата отметила, что в результате Банк России приобретал и продавал на открытом рынке облигации негосударственных контрагентов. Также в законе о ЦБ РФ не конкретизированы функции и не определены полномочия органов управления Банка России по управлению золотовалютными резервами. Кроме того, на ЦБ РФ законодательно не возложена функция осуществления хранения золотовалютных резервов страны и обеспечения их физической сохранности, не предусмотрен порядок использования доходов от управления золотовалютными резервами.

Заметим, что если бы подобные нарушения были выявлены в любом хозяйствующем субъекте, то они бы в наиболее мягкой форме квалифицировались, как нецелевое использование средств с перспективой уголовной ответственности. Но, видимо, Банку России, который формально

никому в России не подчиняется, это не грозит.

Только после изменений Конституции можно будет предметно говорить о дальнейших изменениях в системе государственного управления. Без модернизации основного закона (т.е. решения системообразующих вопросов) частности обсуждать рано.

Но что совершенно понятно уже сегодня – необходимо модифицировать (фактически – создать) методические и технологические основы системы государственного стратегического планирования и управления.

Процесс управления предполагает осуществление 3-х функций:

- формирование плана (программы) управления из условия рациональности достижения выбранной цели при помощи ограниченных ресурсов;
- реализацию управляющих воздействий при помощи исполнительных органов;
- мониторинг ситуации с последующей корректировкой управляющих воздействий.

Методический (математический) аппарат подобной системы уже разработан<sup>18,19</sup>. Он идеально вписывается в структуру действующих ситуационных центров Президента и Совета безопасности. По некоторым оценкам, использование проектных методов государственного стратегического планирования, основанных на анализе иерархий, кластерном анализе и оптимизационных численных методах (методов математического программирования) позволит существенно повысить качество принимаемых государственных решений, повысив их результативность. В этом случае естественным образом конкретные мероприятия связываются со стратегическими целями и тактическими задачами, планируются и осуществляются не сами по себе, а в едином комплексе, ориентированном на достижение стратегической задачи.

На каждом этапе в пределах временного горизонта планирования до 6 лет при помощи квалифицированных экспертов может быть оценена значимость различных факторов развития, выбраны приоритетные направления и сформулированы основные задачи. После 6-летнего срока, когда изменится внешняя среда и произойдет переоценка значимостей основных факторов процесс обоснования приоритетных задач может быть изменен. Но что важно: общая стратегическая цель – повышение качества жизни российских граждан – останется неизменной, может измениться только тактика повышения качества жизни.

В долгосрочной перспективе не следует фиксировать значения основных социально-экономических показателей (зарплаты, пенсии, объемы введенного жилья и т.д. в 2020 г.). За 10-11 лет ситуация может существенно измениться, и в достоверность этих данных мало кто поверит.

Действительно, как серьезно можно относиться к этим цифрам, когда в настоящее время Минэкономики и Минфин даже такие ключевые параметры, как цену нефти и курс доллара США не могут без больших ошибок предсказать не то, что на 12 лет, а на 12 месяцев. При разработке стратегических документов важно ориентироваться не на конкретные числовые значения конечных показателей, а четко придерживаться выбранной цели, постоянно корректируя промежуточные результаты и выбирая лучшие способы ее достижения.

## 7. Заключительные замечания

Существует мнение, что национальная идея должна существовать сама по себе без влияния на государство. Более того, многие эксперты опасаются такого влияния. Их позиция: «Богу – Богово, кесарю – кесарево».

Мы придерживаемся противоположного мнения: национальные идея и задачи нужны как раз для совершенствования системы государственного управления обществом при социально ориентированном государстве. Именно они формулируют систему краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей государственного управления.

Разрабатываемые государственными органами доктрины, стратегии, концепции должны существовать не сами по себе, а находится в русле общей национальной задачи.

Для реализации эффективного управления необходимы показатели качества этого управления. Это – общее правило системного анализа. По нашему мнению, такими показателями в ближайшей перспективе могут быть показатели качества жизни.

Можно показать, что чем больше величины обобщенных показателей  $K_4$  и  $K_5$ , тем в среднем большим *свободным временем* располагает человек. Он может его потратить на образование, приобщение к культурным и научным ценностям, философию, изучение мировых религий, разработку привлекательной долгосрочной национальной идеи.

Мы специально в статье привели элементарные математические соотношения для того, чтобы показать, что возможна достаточно четкая математическая постановка проблемы повышения эффективности государственного управления на основе использования этих показателей. Другими словами, мы хотели показать, что можно переходить от слов, философских размышлений и зарисовок, к реальному делу.

У некоторых читателей может возникнуть ошибочное мнение о сложности и громоздкости выражений для определения величин предлагаемых показателей. Уверяем Вас, это не так. Широко известный валовой национальный продукт (ВВП) рассчитывается по более сложным и совсем не бесспорным методикам. Однако к этому показателю все уже

привыкли и используют его к месту и не к месту. Так что, многое определяется привычкой.

По нашему мнению, система показателей качества (уровня) жизни более объективна. Поэтому, если эти показатели (или их часть) начать использовать в социально-экономических исследованиях, люди скоро к ним привыкнут, и будут считать их вполне естественными. Привыкли же они к индексу потребительских цен, хотя вопросов по его определению для разных социальных групп очень много. Более того, даже величины официально определяемого дефлятора ВВП (другого показателя уровня инфляции) существенно отличаются от значений индекса потребительских цен.

Мы не настаиваем на окончательной формулировке вида показателей качества жизни. Более того, мы надеемся, что последующее обсуждение позволит уточнить их структуру, приблизить ее к реальности. Однако просьба заинтересованных оппонентов учесть, что предлагаемые формульные соотношения должны быть совместимы с системой исходных данных: можно предложить красивые и методически корректные формулы, но проводить расчеты по ним будет невозможно из-за недостатка исходной информации. Просьба учесть также, что в одной статье невозможно было изложить достаточно подробно все особенности формирования составляющих показателей качества жизни, например, того же реального прожиточного минимума (влияния на его величину уровней обеспеченности медицинской помощью, образованием, возможностью передвижения граждан по российским дорогам и т.д.).

Очень важный момент – создание наряду с системой целевых показателей адекватной целям и задачам конфигурации системы государственного управления. Она представлена Конституцией страны. Естественно, что эта конфигурация должна содержать необходимые элементы для эффективного и устойчивого управления. Поэтому она должна удовлетворять основным требованиям системного анализа и теории управления. Анализ показал, что действующая Конституция этого не обеспечивает. Поэтому мы попытались сформулировать свои предложения по ее модернизации. Надеемся на заинтересованное обсуждение этой темы. Кстати, это будет хорошим поводом для наших оппонентов перечитать (а для многих из них прочитать в первый раз) основной закон.

## Список использованных источников

1. А.Фурсенко: В российских вузах сегодня "по-настоящему" учатся 15-20% студентов – <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20100103112941.shtml>
2. «Ведомости» № 201 (2471) от 23.10. 2009 г., «От редакции: Маковый путь»
3. Нетреба П. «Год от году не легче» (бюджет-2010 ответит сокращению экономики снижением расходов на нее) // «Коммерсантъ» № 176(4231) от 23.09.2009 г.
4. В.Вислогозов «Бюджет уходит в более глубокий реальный дефицит» // «Коммерсантъ» № 184/П(4239) от 5.10.2009 г.
5. А.Кудрин: Из Резервного фонда в 2009 г. потратят 2,69 трлн. руб. – <http://top.rbc.ru/economics/16/12/2009/354796.shtm>
6. «Мы ждали этого двадцать лет» – <http://www.rbcdaily.ru/2010/01/13/finance/451690>
7. <http://www.sunhome.ru/philosophy/1641>
8. [http://www.patriotica.ru/religion/kozhinov\\_idea.html](http://www.patriotica.ru/religion/kozhinov_idea.html)
9. Патриарх сформулировал национальную идею – <http://win.mail.ru/cgi-bin/readmsg?id=12626917120000000433>
10. [http://zhurnal.lib.ru/r/rodionow\\_i/msword-20.shtml](http://zhurnal.lib.ru/r/rodionow_i/msword-20.shtml)
11. Гриняев С.Н., Фомин А.Н. «Российская национальная идея: воспоминания о будущем» – [http://www.4cs.ru/materials/frip/wp-id\\_474/](http://www.4cs.ru/materials/frip/wp-id_474/)
12. Гриняев С.Н., Рябошапко В.А., Фомин А.Н. «Перспективы экономического возрождения России: взгляд с начала 2008 г.» // Вестник Академии военных наук № 3(24) 2008 – М., 4-й филиал Воениздата, 2008 г., с. 125-145
13. Малыхин М. Россияне тратят зря половину рабочего времени. – «Ведомости» № 19 (2289) от 04.02.2009
14. «Коммерсантъ» № 38(3855) от 07.03.2008.
15. <http://psy.samara.ru/keyword.asp?theory&ltr=%C2&kid=169&rid=1&id=>
16. Рини Р.Л., Райфа Х. Принятие решений при многих критериях: предпочтения и замещения. Перев. с англ. В.В.Подиновского, М.Г.Гафта, В.С.Бабинцева под ред. И.Ф.Шахнова. – М: Радио и связь, 1981.
17. Гриняев С.Н., Фомин А.Н. «Первоочередные мероприятия модернизации социально-экономической и общественно-политической системы РФ. Взгляд со стороны электората» // «Имперское возрождение» № 6(14) – М., 2007 г.
18. Рябошапко В.А., Фомин А.Н. «Основные положения методологии разработки антикризисных целевых программ (часть 1)» // Вестник Академии военных наук № 4(13) 2005 – М., 4-й филиал Воениздата, 2005г. с. 71-80
19. Рябошапко В.А., Фомин А.Н. «Основные положения методологии разработки антикризисных целевых программ (часть 2)» // Вестник Академии военных наук № 1(14) 2005 – М., 4-й филиал Воениздата, 2006 г. с. 59-76