

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)

**Комментарии к докладу ИНСОР  
«Россия XXI века: образ  
желаемого завтра»**

*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

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ .....	5
2. НАЧАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ.....	5
3. ЦЕЛЬ РАЗВИТИЯ.....	13
4. РЕСУРСЫ .....	19
5. ИНСТРУМЕНТЫ .....	21
6. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ.....	27
7. СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	30

## **Введение**

В начале февраля 2010 г. в Институте современного развития (ИНСОР) состоялась пресс-конференция, посвященная презентации доклада «Россия XXI века: образ желаемого завтра»<sup>1</sup>. Авторы доклады – эксперты ИНСОРа: А. Гольц, Е. Гонтмахер, Л. Григорьев, С. Кулик, Б.Макаренко, Н. Масленников, С. Плаксин, А. Рубцов, Е. Шаталова, И. Юргенс.

В документе описаны основные характеристики желаемого состояния политической системы, экономики, социальной сферы, обороны и безопасности, внешнеполитического позиционирования нашей страны в XXI веке и первоочередные шаги, которые необходимо предпринять для запуска движения к желаемому завтра.

Казалось бы, еще одна новелла на тему стратегического государственного планирования. Но здесь случай особый – председателем Попечительского совета ИНСОРа является Президент РФ Д. Медведев. Поэтому содержание доклада если и не полностью соответствует мнению президента, то, по крайней мере, не противоречит ему по принципиальным пунктам. Именно поэтому целесообразно более детально проанализировать указанный доклад с точки зрения системного подхода.

## 1. Общие положения

С точки зрения системного анализа стратегическое планирование, в т.ч. стратегическое государственное планирование, может производиться при обязательном учете следующих факторов (сейчас модно раскладывать по пяти направлениям; поэтому для облегчения восприятия, мы рассмотрим также пять информационных блоков):

1. Данные о начальном состоянии объекта управления - в рассматриваемом случае, это данные о социально-экономическом и общественно-политическом состоянии страны, системы ее национальной безопасности, о внешней системной среде;

2. Данные об обобщенной цели, к которой должен стремиться управляемый объект; степень соответствия желаемой цели истинному состоянию объекта в конце планового периода определяется показателем качества системы управления, в данном случае – системы государственного управления;

3. Информация о необходимых ресурсах (финансовых, материальных, демографических, кадровых, энергетических и т.д.) для осуществления планируемых мероприятий;

4. Инструменты трансформации располагаемых ресурсов в желаемую цель;

5. Эффективная система государственного управления, способная вырабатывать рациональные управленческие решения.

Это – несложные для понимания истины, известные специалистам, занимающимся системным анализом и системами управления.

Посмотрим, как они отражены в докладе ИНСОРа.

Но сначала – предварительное замечание. Авторы настоящего анализа не принадлежат ни к одной из политических партий. Поэтому просим читателей не пытаться рассматривать наши критические замечания, как проявление вульгарных межпартийных разборок.

## 2. Начальные условия

В докладе говорится, что *«...ситуация чревата повышенными рисками. В то время как усугубляется зависимость страны от экспорта сырья, даже самые мягкие прогнозы проседания сырьевой экономики (под давлением технологических инноваций в энергетике, снижения рентабельности сырьевых отраслей, внешних целенаправленных манипуляций или какого-либо пока вовсе не прогнозируемого развития событий) не исключают экстремальных сценариев. Худшие варианты допускают:*

- *экономический коллапс и потребительский кризис;*

- консервацию технологического отставания, скорее всего необратимую;

- невозможность выполнения социальных обязательств в достаточном объеме и критическое обострение социальной напряженности;

- глубокий политический кризис;

- рост центробежных тенденций с угрозой дезинтеграции;

- утрату важных геополитических позиций на международной арене и ряда ключевых суверенитетов; провалы в обеспечении национальной безопасности;

- катастрофическую депопуляцию, прежде всего качественную – новую утечку «человеческого капитала», исход из страны наиболее продуктивной, инициативной и инновационной части населения...».

Нам кажется, что аналитики ИНСОР слишком оптимистичны. Тот вариант, который они назвали худшим, скорее всего, и реализуется. Все указывает именно на это.

В настоящее время вся российская экономика и социальная система – это функция по существу одной переменной: цены российской нефти Urals на мировом рынке. Вырученные от продажи нефти и газа деньги исправно возвращаются в американскую финансовую систему, делая невозможной развитие собственных инновационных проектов и экономики в целом. Даже в кризисном 2009 г., когда дефицит российского государственного бюджета составлял \$87 млрд.<sup>2</sup>, за второй, третий и четвертый кварталы в валютные резервы было перечислено \$60 млрд. Никакими национальными целями этого внятно не объяснить.

Российские компании фактически продаются зарубежным финансовым группам, проводя размещения своих акций за рубежом. Российский фондовый рынок превратился в прибежище для спекулянтов и не может способствовать развитию реальной экономики.

Ключевое понятие, определяющее основной принцип современной российской политической системы – «вертикаль власти». Оно практически подменило собой другое ключевое понятие современного общества – «верховенство закона»<sup>3</sup>. «Вертикаль власти» принципиально стоит над законом, рассматривает и использует закон лишь как подсобное средство своего функционирования и достижения своих целей. В результате «вертикаль» подминает под себя все другие институты, разрушает механизмы саморегуляции, искажает баланс прав и ответственности как политических субъектов, так и субъектов экономической деятельности, лишая их стимулов к развитию и конкуренции.

Местное самоуправление функционирует слабо, точнее – практически бездействует, т.к. отсутствует его экономическая основа. В настоящее время 64% налоговых сборов поступают в федеральный центр, а регионам остаются

лишь 36%. При такой системе донорами являются 13 регионов из 83. Понятно, что о никакой самостоятельности в этих условиях не может быть и речи.

Жителям страны неясно, чего больше опасаться – бандитов или сотрудников правоохранительных органов? Воровство, коррупция и теневая экономика стали значимой частью системы и приобрели масштабы, сравнимые с ВВП страны. По данным Росстата, доля теневой экономики в России – около 20% официального ВВП<sup>4</sup>. А по зарубежным оценкам уровень теневой экономики в 25 развивающихся странах Центральной и Восточной Европы, а также бывшего СССР к началу 2008 г. составлял 40% ВВП, в России – 49,4%<sup>4</sup>.

Масштабы взяточничества сопоставимы с объемом годовых доходов государства. Российская коррупция не похожа на западную. Даже в Италии коррумпированные чиновники – все же госслужащие, тогда как в России государство, похоже, поделено на рэкет и служит одной цели – обогащению чиновников. Разграбление России сравнимо с набегами готов и викингов – или скорее даже гуннов, потому что готы и викинги часто оставались жить на разграбленных территориях<sup>5</sup>.

То, что происходит в сфере демографии, иначе как катастрофой и вырождением коренного населения назвать трудно. В России огромная смертность, африканская продолжительность жизни для мужчин и большое население (о чем свидетельствуют данные, полученные по результатам диспансеризации, проведенной Минздравсоцразвития).

О каком качестве жизни и степени защищенности российских граждан можно дискутировать, когда разрушается основа военной безопасности страны – ее Вооруженные силы?

В табл. 1 по данным<sup>6</sup> представлено соотношение сил на Западном стратегическом направлении.

Табл. 1

	ВС США и НАТО на территории континентальной Европы	ВС РФ на Северо-Западном и Западном стратегических направлениях
Армии	2	Нет
Дивизии	23	3
Бригады / полки	84	5/4
Танки	10014	510
Боевые машины пехоты / десанта	нет данных	1600
Орудия	18890	1200
Корабли / крылатые ракеты	543/2500	88/0
Самолеты	3862	до 200

Возможности российских ВС на этом стратегическом направлении на порядок ниже группировки ВС США и НАТО. И это при том, что военная угроза со стороны НАТО объявлена приоритетом новой военной доктрины!

Как ни странно, испытания нового истребителя Т-50, в котором пока отсутствуют многие системы истребителя пятого поколения, не опровергают этот вывод, а только рельефнее его подчеркивают - за 10 лет ничего принципиально нового, кроме одного полета одного прототипа истребителя, не произошло...

О каких инновациях и нанотехнологиях можно серьезно говорить, когда даже для уничтожения контрафактной продукции с Черкизовского рынка закупают финскую технику? Когда дети основной массы «элиты» учатся за рубежом? При том, что, по мнению министра образования и науки А. Фурсенко, в российских высших учебных заведениях (вуз) сегодня «настоящему» учатся только 15-20% студентов<sup>7</sup>.

В конце 2009 г. глава Минрегиона Виктор Басаргин признал провал главной цели нацпроекта «Доступное жилье». Несмотря на растущее бюджетное финансирование, с 2006 по 2008 г. увеличение годовых объемов строительства практически не сделало жилье более доступным, лишь на 1% увеличилась доля населения РФ, для которой доступно приобретение недвижимости, на 2008 г. улучшения ситуации не предвидится. На совещании у премьер-министра В.Путина решено сохранить темпы строительства на прежнем уровне: целевые показатели нацпроекта будут достигнуты обеспечением жильем военных. В 2009 г. предполагается сохранить темпы строительства в 61 млн. м<sup>2</sup>. Спрос на недвижимость планируется обеспечить госзакупками 40 тыс. квартир для военнослужащих и жильцов аварийных домов.

Обеспеченность населения отечественными продуктами питания примерно в 2 раза ниже уровня продовольственной безопасности. Проблема настолько серьезна, что в начале декабря 2009 г. Совет Безопасности РФ вернулся к рассмотрению Доктрины продовольственной безопасности.

О российских дорогах много даже и говорить не хочется: стоимость километра дороги превышает среднемировую в 30-50 раз, этот рынок закрыт и коррупционен.

По данным доклада управления ООН по борьбе с наркотиками и организованной преступностью (UNODC)<sup>8</sup>, ежегодное потребление героина в России в последние 10 лет выросло в 10 раз и достигло 75-80 т. Если оценивать стоимость потребленного зелья (\$13 млрд.), то наша страна делит второе место с Ираном, уступая только Европе (\$19 млрд.). Число употреблявших героин (1,5 млн.) в России сравнялось с их количеством во всей Европе или в США и Канаде, вместе взятых.



Процент россиян, употребляющих опиаты, в 5-8 раз превышает соответствующий показатель в странах ЕС (в Германии – в 20 раз). Ущерб, наносимый России наркоманией, составляет около 2 трлн. руб. в год.

Последний финансовый кризис показал несостоятельность существующей в России системы государственного управления. И это притом, что до кризиса Россия располагала третьими по величине валютными резервами. Посмотрите на рис. 1., где показана динамика ВВП развивающихся стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай).

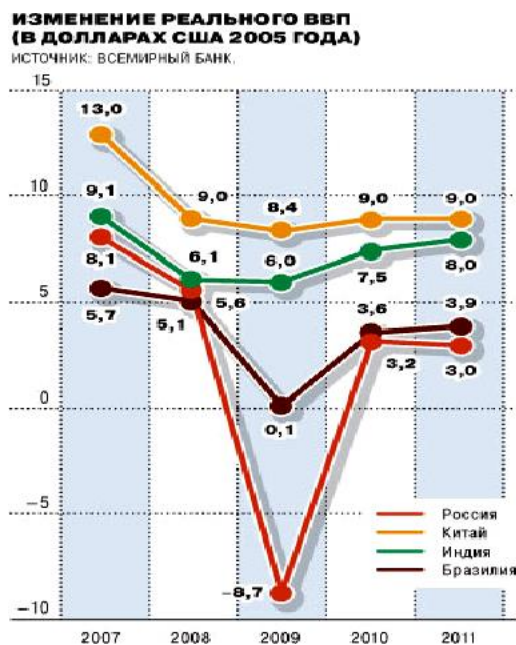


Рис. 1 (Источник: «Коммерсантъ» № 10(4310) от 22.01.2010 г.)

На будущие цифры можно не обращать внимания – они пока «вилами по воде», тем более, что прогнозы различных организаций существенно отличаются друг от друга. Но уже состоявшиеся данные за прошлые годы однозначно показывают – провал российского ВВП – самый сильный из всех развивающихся стран.

Из данных рис. 1 следует, что в 2009 г. среднегеометрическое годовое изменение ВВП стран БРИК, за исключением России, составило

$$(1,001 \times 1,06 \times 1,084)^{1/3} = 1,0477$$

В России – 0,913. Поэтому  $1,0477 - 0,913 = 0,1347$  или 13,5% ВВП<sub>2008</sub> – это негативный результат деятельности неэффективной системы государственного управления. В абсолютных цифрах – около 5,6 трлн. руб., т.е. Резервный фонд и часть Фонда национального благосостояния!

Даже если, как это часто делается, ориентироваться только на Бразилию, то окажется 8,6% ВВП<sub>2008</sub> или около 3,57 трлн. руб.

Несмотря на оценочный характер указанных вычислений, следует признать, что неэффективное государственное управление в период финансового кризиса будет стоить России ее суверенных фондов. Что и подтверждается прогнозами МЭР и Минфина<sup>9-11</sup>.

Кризис снизил уровень экономических свобод в России, следует из ежегодного исследования Heritage Foundation и WSJ. Индекс (методика на [www.vedomosti.ru](http://www.vedomosti.ru)) страны потерял 0,5 пункта и составил 50. В итоге страна замыкает группу преимущественно несвободных стран, избежав попадания в группу «репрессивных».



Источник: «Ведомости» № 9(2527) от 21.01.2010 г.

Но что более опасно, текущий кризис привел к росту безработицы. По данным Росстата, общая безработица в стране в 2009 г. выросла на 1/3 – с 4,8 млн. до 6,4 млн. человек, ее уровень в декабре составил 8,2% от экономически активного населения<sup>12</sup>.

Финансовая система страны разболтана. От том, куда направляются валютные резервы и как «планово» ликвидируются Резервный фонд и Фонд национального благосостояния написано уже много<sup>13</sup>. Повторяться не будем.

Одна из основных причин российского финансового «кризиса» – огромные долги афелированных с государством российских компаний, за которые расплачиваются налогоплательщики.

По данным банка России, чистый отток капитала из РФ в 2008 г. в частном секторе составил \$129,9 млрд. При этом чистый вывоз капитала из страны банковским сектором составил \$57,5 млрд., прочими секторами – \$72,5 млрд.

Вот еще один интересный факт. Как уверяют банкиры и финансовые аналитики, в прошлом году в России случилось финансовое чудо: впервые за

последние 20 лет банковские депозиты в рублях смогли уберечь средства вкладчиков от инфляции. Это произошло из-за того, что правительству удалось ее рекордно снизить до 8,8%, а также благодаря тому, что в кризис банки, отрезанные от западных кредитов, повышали ставки по вкладам, стараясь привлечь отечественных вкладчиков<sup>14</sup>.



Источник: «Коммерсантъ» № 16/П(4316) от 1.02.2010 г.

Это преподносится как достижение. Но если перевести это сообщение на нормальный русский язык, то получится примерно следующее: банкиры окончательно потеряли остатки инстинкта самосохранения и фактически признались, что 20 лет обкрадывали остальных российских граждан. Самое странное при этом, что кто-то еще участвует в «народных IPO».

По уровню инфляции по итогам минувшего года Россия заняла 3-е место в Европе, пропустив вперед Украину и Белоруссию. Рост потребительских цен в РФ составил в 2009 г. 8,8%, в Белоруссии – 10,1%, а на Украине – 12,3%<sup>15</sup>.

За инфляцию отвечает Центральный банк (Банк России). Но что интересно, формально он не подчинен правительству, о чем говорит и премьер-министр<sup>16</sup>. Похоже, что он не подчинен и президенту. Т.е. ключевое учреждение страны выполняет задачи, поставленные мировой финансовой системой. А задачу по предотвращению инфляции оно выполняет плохо (следует отметить, что в 2009 г. индекс потребительских цен 8,8% был достигнут благодаря распродажам: без них он бы составил 10,5%; для граждан, не участвовавших в распродажах наиболее дорогих товаров: автомобилей, техники или одежды, инфляция могла составить все 20%<sup>17</sup>)

К вопросу об инновациях: на финансирование научных исследований и разработок гражданского назначения в 2010 г. государство выделяет 159 млрд. руб.<sup>18</sup> (\$5,4 млрд.) – это около 0,37% ВВП, или 0,94% консолидированного бюджета (для оценки масштаба цифры: в конце 2009 г. как бы государственный Сбербанк потратил на свой ребрендинг 20 млрд. руб.). Российские предприниматели вкладывают деньги в инновации еще неохотнее: частные инвестиции в НИОКР составляют примерно четверть от

совокупных. Для сравнения: китайское правительство в 2008 г. потратило на НИОКР \$67 млрд. – около 2% ВВП, местный бизнес инвестировал в разработки \$142,4 млрд. (68% от совокупных вложений).

Энергоемкость российского ВВП в 2,5 раза выше среднемирового уровня и в 3,5 раза выше уровня развитых стран. Эффективность отопления в России ниже в 1,2 раза, чем в Германии и Франции, и в 3 раза – чем в скандинавских странах. По оценкам экспертов, потери в российской системе теплоснабжения достигают 50% от объема производства тепла – в Финляндии этот показатель находится на уровне 6%. Т.е. в 200 километрах севернее России дела обстоят совсем иначе.

По данным<sup>19</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>20</sup>.

Нельзя сказать, что современная государственная власть не ориентируется в своих действиях на качество жизни. Но это не качество жизни всех граждан России, а, в крайнем случае – качество жизни жителей Рублевки.

В 2008 г. сегмент обеспеченных россиян составлял 1,2 млн. человек (0,8% населения). Им принадлежит 4,2 трлн. руб. (10% ВВП) ликвидных активов, 40% частных депозитов банковской системы (2 трлн. руб.), 70% инвестиций в локальные паевые фонды (100 млрд. руб.) и 30% доходов населения (6 трлн. руб.).

Общий вывод, характеризующий начальные условия: *прошедшее десятилетие – время упущенных возможностей*. Многие можно было сделать, но реально не сделано практически ничего, а по некоторым позициям ситуация даже ухудшилась. На фоне положительной динамики других стран Россия стала более отсталой страной.

Мы позволили себе привести только наиболее выразительные цифры из СМИ, характеризующие состояние страны к началу второго десятилетия XXI века. Конечно, они должны быть хорошо известны специалистам ИНСОРа. Но они предпочитают их не обозначать в разделах 1 и 2 своего доклада, возможно полагая, что главное – представить собственное видение будущего. По нашему мнению, это не корректно, поскольку страна, как объект управления, достаточно инерционна. С такими начальными условиями даже при наличии четко поставленной социально ориентированной цели развития,

создании идеального государственного аппарата и наличия согласия в обществе страна еще долго будет иметь большие проблемы.

### 3. Цель развития

В третьем разделе доклада ИНСОР обозначены целевые установки развития:

1. Качество жизни, сопоставимое с наиболее передовыми странами мира по всем основным параметрам;
2. Конкурентоспособная экономика, обеспечивающая высокий жизненный уровень, реализующая все преимущества природных богатств и человеческого капитала страны, вписанная в международное разделение труда в качестве одного из ведущих промышленных лидеров и демонстрирующая устойчивую способность к инновациям и ответу на вызовы конкурентов;
3. Справедливая социальная система, обеспечивающая сохранение и воспроизводство человеческого капитала, равенство стартовых возможностей всех граждан и надежную защиту социально уязвимых слоев населения;
4. Передовая и динамично развивающаяся наука; сохраняемые и приумножаемые достижения национальной культуры;
5. Эффективное подотчетное гражданам государство и справедливый общественный строй, обеспечивающий каждому гражданину личную свободу и защищенность его интересов, соблюдение основных прав и свобод человека и господство права;
6. Торжество закона и порядка внутри страны и безопасность на международной арене, достигаемая через включенность во всеобъемлющие системы международной безопасности, конструктивное сотрудничество со всеми соседями и ведущими мировыми державами; современные и эффективные вооруженные силы, способные предотвратить и пресечь любые возможные враждебные действия против страны;
7. Здоровая экологическая обстановка, сохранение и воспроизводство природного потенциала страны.

В принципе все верно. Можно только отметить, что при формулировке целей произошло некоторое смещение собственно целей и инструментов их достижения. По нашему мнению, основной (обобщенной) целью является **повышение среднестатистического качества жизни российских граждан**. А все остальные – это инструменты. Например, «конкурентоспособная экономика, обеспечивающая высокий жизненный уровень, реализующая все преимущества природных богатств и

человеческого капитала страны, вписанная в международное разделение труда в качестве одного из ведущих промышленных лидеров и демонстрирующая устойчивую способность к инновациям и ответу на вызовы конкурентов» – это не цель, а только один из инструментов повышения качества жизни. Хотя и очень важный. Большинству российских граждан конкурентоспособная экономика интересна не сама по себе, а только постольку, поскольку она способствует повышению их качества жизни. То же самое можно сказать и по остальным инструментам – промежуточным целям развития.

В аналитических материалах ИРФР в качестве обобщенного показателя качества жизни на данном этапе развития российского общества мы предложили использовать суммарное количество благ и услуг, полученное человеком за время его жизни (точнее – суммарную полезность для людей этих благ и услуг). Структура и схема определения такого показателя подробно представлена в работе<sup>21</sup>. Из нее, в частности, следует, что здоровая экологическая обстановка, сохранение и воспроизводство природного потенциала страны – увеличивают среднюю продолжительность жизни людей и, тем самым, приводят к повышению обобщенного показателя качества жизни. Т.е. являются не целью, а инструментом. То же – для повышения уровня защищенности граждан от внешних и внутренних угроз (при этом следует учитывать не только влияние на продолжительность жизни, но снижение угроз для экономических составляющих качества жизни).

Мы специально сделали это небольшое пояснение, чтобы подчеркнуть, что значимость инструментов 2-7 в перечне целевых установок ИНСОП должна рассматриваться не сама по себе, не автономно, а в увязке с целью №1 более высокого системного уровня – повышением качества жизни.

Если формулировку обобщенных целевых установок ИНСОП с некоторыми уточнениями еще можно принять, то далее по тексту раздела 3, когда авторы доклада попытались их конкретизировать, заглянув в «полдень светлого дня», началось что-то странное.

Для иллюстрации, чтобы читатели почувствовали стиль изложения, приведем лишь некоторые цитаты из доклада ИНСОП.

*«...Срок президентских полномочий сокращен до 5 лет. Дума вернулась к 4-х-летнему жизненному циклу..*

*В стране действует многопартийная система. Функционирует пара десятков зарегистрированных партий самой разнообразной политической ориентации. Регистрация на выборах, спонсирование партий отечественным бизнесом, агитация на выборах мало чем отличаются от положения в европейских странах; случаются и мини-скандалы, имеются случаи теневого финансирования, но в целом это не дестабилизирует систему. На Северном Кавказе и в некоторых других республиках еще бывают голосования по 70% за одного кандидата, но все реже и реже...»*

*«...В Думу регулярно проходят при 4%-ном отсекающем барьере правые популисты из Патриотической партии с умеренно-националистической программой (но после отхода В. Жириновского от активной политической деятельности им не удается выйти за рамки 5–6%) и Объединенная гражданская партия – социал-либеральная коалиция правозащитных и экологических общественных движений, которая сохранила партийную эмблему в виде яблока...».*

*«...Участие российских неправительственных организаций в глобальных проектах стало привычным делом. Никого не смущает и частичное финансирование этих проектов из зарубежных фондов: ведь и российский бизнес активно вкладывается в благотворительные, образовательные, природоохранные программы, в том числе – в странах ближнего зарубежья.*

*Приход цифрового телевидения радикальным образом изменил картину на рынке СМИ. Оказанная государством поддержка потребителям в переходе на «цифру» изменила «спрос» на этом рынке, в результате чего размылась монополия федеральных телеканалов...».*

*«...Типичная семья среднего класса получает доходы не только в виде заработной платы, но и в виде дивидендов от размещенных сбережений, ценных бумаг, акций, сдаваемой в аренду недвижимости и т.п. Это позволяет снизить риски резкого падения доходов, особенно при выходе на пенсию. Жилищные условия такой семьи, как правило, характеризуются формулой  $N = K+1$ , где  $N$  – количество комнат в квартире, а  $K$  – число членов домохозяйства...».*

*«...Средняя заработная плата врача в общественном (преимущественно муниципальном) секторе в 1,5 раза выше средней оплаты труда в субъекте Федерации, опытной медсестры – соответствует средней оплате труда, а младшего медперсонала – не менее 70% средней оплаты труда в субъекте Федерации. Врачебное сословие обладает высоким социальным и общественным статусом и входит в сердцевину среднего класса.*

*Проведена полная информатизация здравоохранения. Создан для авторизованного доступа в любой точке России банк данных о состоянии здоровья каждого гражданина («электронная история болезни»). Поддержание такой системы требует ежегодных диспансеризаций, и большая часть населения охотно пользуется этой услугой...».*

*«...Опираясь на передовые позиции в мировой энергетике, наша страна оказалась и глобальным инноватором в сфере экологии и защиты климата. Рациональный, эффективный и инновационный подход стал здесь принципом, ресурсом и объектом государственной политики. Реализованы крупные международные проекты по созданию на российской территории рекреационно-заповедных зон общемирового значения.*

*Россия преодолела и «русскую болезнь» – «проклятие» сырьевой зависимости и слабость/негибкость рыночных и государственных институтов. Государство как минимум вдвое снизило свое непосредственное присутствие в экономике (его доля в ВВП не превышает 30%). При этом существенно возросла его роль в обеспечении гибкости регулятивной среды, способной быстро и надежно адаптироваться к новым вызовам. Главный принцип такой перезагрузки – стимулирование конкуренции, защита и укрепление частной собственности компаний и граждан, поощрение предпринимательства и частных инвестиций. В регулятивной практике активно применяются международно признанные нормы и целевые показатели, составляющие предмет межгосударственного мониторинга макроэкономической стабильности и состояния финансовой сферы...».*

*«...В банковской системе произошли масштабные структурные реформы. В результате консолидации в стране действуют 250–300 банков, минимальная достаточность капитала 1 млрд. рублей. Банки из первой десятки стали признанными глобальными игроками. Проведена приватизация госбанков. Государство сохраняет в оставшихся из них, а также в институтах развития лишь блокирующий пакет. Денежные власти перешли к макропруденциальному надзору, последовательно отслеживая риски, прежде всего, системы в целом, а не только отдельных ее участников...».*

*«...Россия – страна, в которой армия и правоохранительные органы работают эффективно, пользуются высоким авторитетом в обществе за достойное выполнение своей миссии: оборону страны от внешних угроз и поддержание правопорядка внутри страны».*

*«Вооруженные Силы формируются исключительно на добровольной основе. Военный бюджет анализируется парламентом досконально: комитеты по обороне Государственной Думы и Совета Федерации обладают необходимыми финансовыми и политическими инструментами для определяющего влияния на военную политику государства. Они располагают всей информацией, чтобы анализировать и направлять развитие российских Вооруженных Сил. Тем самым обеспечивается подлинный гражданский контроль над военной сферой...».*

*«...Россия – один из лидеров в строительстве миропорядка XXI века, полноправный участник всех ведущих глобальных организаций. Как одна из ведущих экономик мира, она занимает видное положение в ВТО и ОЭСР. Статус России как стратегического союзника Евросоюза в обозримой перспективе может переформатироваться в постоянное членство.*

*А с существенно изменившейся НАТО Россия успешно завершает переговоры о своем вступлении в альянс, что будет стимулировать его дальнейшую позитивную трансформацию.*



*Уже созданная качественно новая договорная база партнерских отношений Россия – НАТО обусловила и значительные реформы ОБСЕ...».*

И так далее в том же стиле, как будто перед нами сценарий фильма.

Возникает вопрос: для чего такая детализация? На наш взгляд, она совершенно излишня и, главное, бесполезная. Действительность может все принципиально изменить. Например, кто сказал, что в ближайшем будущем мир не столкнется еще с одним или несколькими финансовыми, экономическими и системными кризисами, которые принципиально все поменяют? Фундаментальные причины текущего кризиса не устранены, и в ближайшее время устранять их никто не собирается. Пока все только имитируют бурную деятельность и потихоньку растаскивают реальные активы.

Положение вокруг Ирана очень взрывоопасно и чревато международным военным конфликтом. В 1913 г. в России тоже все было неплохо, в 1914 г. Николая II боготворили, а что с ним и его семьей произошло потом?

Для наглядности предложим следующий пример. Предположим, что некто предполагает проехать на своем автомобиле от Москвы до Владивостока или Хабаровска. Трудно предположить, что он детально планирует свою будущую поездку: здесь он проколет шину, на этом повороте он свернет налево, т.к. почему-то перекроют дорогу, там он подвезет путешествующего автостопом пассажира, здесь на него нападут бандиты, в этом месте он окажет помощь попавшим в аварию, на этом повороте на него выскочит сотрудник ГИБДД с традиционным «Нарушаем!» и т.д. и т.п.

В реальности водитель иногда даже не может точно сказать, по какой дороге он въедет в город–цель своего маршрута, и в какой гостинице потом остановится. Другими словами, он не испытывает потребность в детализации своих действий. Но, в чем он должен быть уверен точно перед началом путешествия, так это в том, что *его автомобиль исправен*, заправлен, в нем имеется аптечка, в багажнике – запасное колесо и канистра с бензином, в кармане – деньги и документы, на заднем сидение – сумка со страховочным набором продуктов питания, а под рукой – оружие для самообороны. Естественно, он должен знать цель своего маршрута и хотя бы приблизительное время в пути.

Аналогично и при стратегическом государственном планировании. Нужно представлять конечную цель (повышение качества жизни), иметь необходимые ресурсы (финансовые, материальные, энергетические), иметь надежные инструменты «передвижения» к выбранной цели (т.е. эффективное государство), представлять горизонт планирования и знать правила дорожного движения. Тактические детали могут уточняться по мере продвижения к основной цели.

Поэтому мы не согласны с авторами доклада, которые «...не торопятся вступить на внешне привлекательный путь установки конкретных дат (2020, 2030, 2100 и т.д.)...». Даты как раз-то и должны быть обозначены. Без них вся теоретическая конструкция повисает в воздухе.

В созданном образе «желаемого завтра» настораживает обилие разнообразных цифр, которые фактически являются некими критериальными параметрами для частных направлений развития. Возникают естественные вопросы: как цифры взаимосвязаны между собой, что произойдет, если, скажем, срок президентских полномочий останется 6 лет, а средняя заработная плата врача в общественном (преимущественно муниципальном) секторе будет не в 1,5 раза выше средней оплаты труда в субъекте Федерации, а только в 1,4 раза? Или в 1,6 раз? Насколько критичны эти цифры для «образа желаемого завтра»? Или они представлены только для наукообразия? По нашему мнению, если уж пытаться определять четкие ориентиры, то делать это целесообразно для обобщенного показателя качества жизни и с привязкой к конкретному моменту времени.

Например, к 2020 г. «образ желаемого завтра» коротко можно сформулировать так: средний уровень доходов российских граждан – 5 *реальных* прожиточных минимумов (или 8-10 официальных), соответствующих региону проживания, при средней продолжительности жизни мужского населения – 65 лет, женского 75 лет. При дополнительных условиях – сохранении культуры и территориальной целостности страны, приемлемой степени защищенности от внешних и внутренних угроз, наличия на рынке разнообразных товаров и услуг. А какой при этом будет политическая система страны, какой будет срок президентских полномочий, сколько будет действующих партий и т.д., большинству граждан, в сущности – все равно.

Мы сейчас специально упростили ситуацию, чтобы рельефнее показать целесообразно привязки «образа желаемого завтра» к обобщенным показателям.

С другой стороны, следует отметить, что представленная в разделе 3 конкретизация – не так уж бесполезна, как это может показаться на первый взгляд. Ее можно рассматривать как попытку структуризации системы целевых установок и их развертывание в иерархическую систему для последующего анализа значимости различных мероприятий, например, известным методом анализа иерархий<sup>22,23</sup>.

Но для этого нужно было не все смешивать в одну кучу, а ввести систему иерархических уровней, поскольку перечисленные в разделе 3 задачи – очень разноплановые. Только один пример: указанное в докладе ИНСОР функционирование в России регионального финансового центра означает, что будут созданы условия для предотвращения утечки отечественного и привлечения зарубежного капитала. Фактически это предполагает создание конкурентоспособной экономики и финансовой

системы. Это создаст стимулы для повышения производительности труда и подъема экономики. Поэтому, по нашему мнению, значимость решения этой задачи значительно выше, чем, например, участие России в климатических проектах.

Впрочем, у специалистов ИНСОП есть возможность в будущем разработать более внятную систему целевых установок, в которой различные частные мероприятия будут завязаны на обобщенную цель через систему промежуточных целей.

#### 4. Ресурсы

Стратегическое планирование имеет смысл проводить только тогда, когда имеются ресурсы для осуществления предполагаемых мероприятий. Без ресурсов все красивые стратегии, концепции, программы, планы бессмысленны.

При стратегическом планировании мало установить относительную значимость промежуточных целей и реализующих их конкретных мероприятий. Необходимо еще оценить необходимые затраты ресурсов на эти мероприятия, а также общие располагаемые запасы ресурсов.

К сожалению, в докладе ИНСОП пока не представлены данные о ресурсах, необходимых для осуществления указанных в четвертом разделе доклада мероприятий.

Однако более важно другое – *почти ничего не сказано об общих ресурсах для реализации всего комплекса мероприятия для вхождения в желаемое завтра.*

А с ними как раз в современной России творится что-то неладное. Финансовые власти России продолжают переводить средства, полученные от продажи российского сырья в валютные резервы. Речь идет о десятках-сотнях миллиардов долларов ежегодно (например, в 2007 г. – \$175 млрд.). Эти средства, как уверяют, размещаются в высоконадежных ценных бумагах США и ЕС под минимальный процент, около 2-3% годовых. Перспектива возврата валютных резервов – очень сомнительна.

Но даже при их возвращении в будущем, они будут обесценены инфляцией, уровень (дефлятор ВВП) которой в благополучные годы превосходит величину годового процента в 2-3 раза.

Иногда представители российских финансовых властей утверждают, что деньги выводятся за рубеж потому, что в России негде инвестировать. Это не соответствует действительности. Не утомляя читателей обзором перспективных проектов, напомним только, что в России пока еще существует ипотека, и многие граждане были бы рады получить кредит в иностранной валюте под 3% годовых. Если исходить только из экономической эффективности управления валютными резервами, то их

проще кредитовать собственных граждан. Поскольку этого не делают, то существуют скрытые параметры. В итоге десятки миллиардов долларов ежегодно уходят за рубеж, а финансовые власти пытаются взять в долг за рубежом.

Легальный (в валютные резервы) и нелегальный оттоки капитала – проблема гораздо более серьезная, чем кажется на первый взгляд. В относительных величинах – вроде бы немного: в 2007 г. – около 12,5% от ВВП. Но, как показывает анализ, если рассматривать эту величину после вычета необходимых минимальных расходов на жизнедеятельность страны, отток 12,5% ВВП не дает остальной экономике развиваться. Что-то похожее на десятину (ясык) при татаро-монгольском иге: только 10%, и вся страна на 300 лет в разрухе.

По нашим оценкам<sup>24</sup>, предотвращение легального оттока капитала из России, например, при создании на ее территории регионального финансового центра, позволит увеличить ВВП и доходы населения примерно в 2 раза за счет повышения стимулов к труду и его производительности.

Но в будущем сегодняшняя странная ситуация с ресурсами может еще более осложниться. Дело в том, что по некоторым оценкам<sup>25</sup>, уже в следующем десятилетии в России возможно исчерпание легкодоступной нефти, экспорт которой вносит существенный вклад в федеральный бюджет. Это принципиально поменяет все, в т.ч. – планы развития.

Не всегда четко осознается, что такое нефть для современной цивилизации и что может случиться при исчерпании ее запасов. В работе<sup>26</sup> по этому поводу сказано следующее.

«Больше ничто не ездит по дорогам. Впрочем, нет больше дорог, нет гудрона, нет асфальта. Больше нет торговли. Торговцы из бакалеи на углу в супермаркете, рынки и скотобойни вынуждены закрыться. Нет тракторов на полях, нет самолетов в небе. Все суда стоят у пристаней, за исключением нескольких древних каботажных суденышек, работающих на угле и прогулочных парусников. Нет отопления, то есть половина домов, офисов, школ, больниц обречены на холод. Производство парализовано. Сельское хозяйство отстало на целый век. Почти все сырье, искусственное волокно, исчезли. Нет больше нейлона, нет шариковых ручек, рубашек, непромокаемой одежды, шерсти с антимолевой защитой, нет дисков. В современном офисе все, от обивки мебели до телефонного аппарата, от стеновых обоев до металлической мебели, до вентиляционной решетки – все сделано из нефти» (Жан Клод Балансо).

Похоже, что это время уже приближается. Поскольку величины российских нефтяных запасов засекречены, то приходится использовать косвенные данные.

В<sup>27</sup> сообщается, что «Роснефть» открыла новое месторождение у ВСТО с запасами свыше 160 млн. т нефти. Причем это месторождение

рассматривается, как стратегическое. Но при современном уровне нефтедобычи около 490 млн. т в год его хватит на 4 месяца. Ни о какой «стратегии» здесь не может быть речи.

Если серьезно говорят о таких месторождениях, как стратегических, то, видимо, дела не очень хороши. Недаром «Лукойл» и «Газпром-нефть» («Сибнефть») пытаются добывать нефть в Ираке<sup>28</sup>.

В России в 2009 г. было разведано больше запасов нефти, чем добыто. Об этом сообщил журналистам премьер-министр Путин в ходе рабочей встречи с министром природных ресурсов и экологии РФ Трутневым<sup>29</sup>. Но каких запасов – легкодоступных или на шельфе?

Если эти запасы доступны, то почему в ходе встречи В.Путина с министром нефти Венесуэлы Рафаэлем Рамиресом подписываются документы о создании СП по добыче нефти в бассейне реки Ориноко<sup>30</sup>? Для чего российские компании, входящие в Национальный нефтяной консорциум, инвестируют в этот проект \$20 млрд., а также заплатят бонус за подписание в размере \$1 млрд. Почему «Лукойл» рассматривает возможность разработки нефтяных месторождений в Уганде<sup>31</sup> ?

Поэтому вполне реальной может оказаться ситуация, когда из-за нехватки энергетических ресурсов в стране наступит масштабный энергетический кризис, и «желаемое завтра» может отодвинуться на «желаемое послезавтра» или вообще кардинально измениться в негативную сторону, даже, несмотря на четкие социально-ориентированные (и поэтому, принятые обществом) цели развития и совершенные государственные инструменты их реализации.

## 5. Инструменты

Рассмотрим только важнейший инструмент развития – государство.

Относительно места и предполагаемой роли государства в «желаемом завтра» в 3 и 4-м разделах доклада ИНСОР сказано следующее.

*«...Основная роль, которую государство сыграло в экономике, – это регулятор, обеспечивавший приемлемые условия бизнеса для всех участников. Предсказуемость поведения государства как реформатора институтов достигла большой степени ясности. Развитое российское государство и общество по мере формирования институционального базиса оказались в параметрах, близких к большинству стран европейской традиции – с поправкой на пространства России и концентрацию активов. Государство как перераспределитель ресурсов фактически минимизировало свою роль.*

*Его вертикальное разрастание само оказалось препятствием для модернизации. Поэтому государство было вынуждено опереться на гражданское общество с целью снижения нагрузки на деловую жизнь,*

*сокращения барьеров к ведению бизнеса, снижения рент. Государство стало относительно небольшим (в сравнении с началом века) и эффективным, что открыло возможности для его качественного, в том числе и кадрового обновления. Взяла верх общая тенденция на передачу ресурсов в частное (ответственное и подконтрольное обществу) управление. Прямое участие государства в бизнесе осознано как паллиатив перед нахождением адекватной системы институтов для решения конкретной национальной экономической проблемы в рамках частно-государственного партнерства...».*

*«...Вспоминая предложенные нами ранее условия инновационного старта и лозунг – обращение к государству «не мешать!», для экономической и финансовой модернизации экономической сферы следует начать изменения сложившейся системы институтов и порядка их возникновения.*

*К числу первых шагов в данном направлении можно отнести дерегулирование экономики, сокращение возможностей создания рент на уровне органов исполнительной власти:*

- 1. Укрепление роли частного бизнеса в определении качества законодательства, администрирования законов и подзаконных актов;*
- 2. Реальное обсуждение содержания вводимых регулятивных норм и способов их применения на практике с экономическим сообществом;*
- 3. Борьба с любыми попытками извлечения рент, быстрый анализ существующего и принимаемого законодательства на наличие административных барьеров и коррупциогенность, прежде всего на уровне отдельных органов исполнительной власти, вплоть до запрета ведомственного нормотворчества (в части норм, затрагивающих права и обязанности третьих лиц). Такой анализ должен быть действительно независимым, а место прокуратуры как основного партнера исполнительной власти, проводящего такой анализ, должно стать гражданское общество и бизнес-сообщество;*
- 4. Борьба со сращиванием государственных органов и бизнеса, кардинальное реформирование сектора государственных предприятий (точное число которых сейчас не известно даже государству), сокращение прямого участия в экономике государства как хозяйствующего субъекта, приватизация его избыточных активов, пересмотр перечня стратегических отраслей и предприятий и открытие их для притока частных инвестиций...».*

*А в первом разделе сказано, что «...Мегамашина государства, состоящая из «винтиков», теперь и впредь, в конечном счете, безнадежно проигрывает сообществу свободных индивидов...».*

*К вопросу о «безнадежном» проигрыше государства «эффективным собственникам». В 1990 г. в РСФСР, где функционировала мегамашина*

государства и еще не было сообщества свободных индивидов, было выпущено цемента **83** млн. т, а в РФ в относительно успешном 2008-м – **53,5** млн. т; химических волокон и нитей – соответственно **673** и **123** тыс. т; грузовых автомобилей – **665** и **256** тыс. штук; тракторов – **213** и **17,8** тыс. штук; металлообрабатывающих станков – **74,2** и **4,8** тыс. штук; фотоаппаратов – **1,86** млн. и **2700** штук, гражданских самолетов – **124** и **6** штук. Ввод в действие новых производственных мощностей в энергетике в 2000-е гг. по сравнению с 1980-ми сократился в **3,8** раза, в промышленности – почти в 11 раз, новых автодорог с твердым покрытием – в **86 раз»**<sup>32</sup>.

Что-то здесь не связывается. Или сейчас в России нет собственников, или они неэффективны. Действительно, о какой эффективности «эффективных собственников» можно серьезно говорить, когда их основная цель – поскорее высосать из недр легкодоступные запасы сырья и продать их на мировом рынке, а свои финансовые проблемы решить из государственных фондов при помощи взяток и откатов?

Государство – это как лекарство: когда его нет, человек погибает, а когда его чрезмерно много, тоже можно нанести серьезный вред здоровью. Государство – это только инструмент, и к нему следует относиться так же, как к любому инструменту. Топором можно дрова наколоть, а можно и старушку по голове стукнуть. Все зависит от целей и ограничений.

В настоящее время следует признать, что государство монополизировало экономику страны, фактически не создало условий для развития малого и среднего бизнеса, стало очень коррумпированным.

По нашему мнению, в «желаемом завтра» активность государства следует обратить не внутрь страны, а во внешнюю среду.

Поясним подробнее.

Известно<sup>33</sup>, что условия производства на территории России, что по *объективным* причинам энергоемкость и зарплатоемкость большинства видов выпускаемой продукции будут выше, чем, например, в странах Западной Европы, не говоря уж о Китае или Индии. И никакие нанотехнологии здесь не помогут. Поэтому российская продукция при прочих равных условиях будет не конкурентоспособна на мировых рынках. Положение может спасти, например, эффект масштаба, когда производство продукции укрупняется и за счет этого снижаются некоторые виды издержек. Проще говоря, на территории России имеются дополнительные стимулы к концентрации производства.

Но важно также создать условия, чтобы российские компании не конкурировали друг с другом мировом рынке, снижая цены и еще более уменьшая прибыль. Поэтому вполне естественно возникает мысль о монополизации внешней торговли.

Можно сказать по-другому. Поскольку экономику России «погубит не рынок, а мировой рынок», то необходимо создание некоторого передника, своеобразного шлюза между внешним и внутренним российским рынком. Через него может вестись внешняя торговля. Наши предложения по созданию такого шлюза (он назван Государственным биржевым холдингом) опубликованы в<sup>34</sup>.

В настоящее время так работают «Газпром», «Росвооружение», российские электрогенерирующие компании.

По этой схеме государство не мешает конкуренции на внутреннем рынке (более того – способствует ее развитию), но предотвращает ее на внешнем рынке. И – это необходимо специально отметить – государство в России по *объективным* причинам должно быть сильнее, чем в других странах. Другое дело, что эта сила должна быть обращена не внутрь страны, а во внешнюю системную среду.

По нашему мнению, модернизовать государственный аппарат, конечно, необходимо. Но нужно его перепрофилировать, избавить от коррупционной составляющей и подчинить основной цели развития страны.

При этом очень важно создать более четкие правила функционирования государственной власти, чем те, которые представлены в действующей Конституции РФ (модернизацию начинать нужно с основ, в частности – с модернизации основного закона). В работе<sup>21</sup> мы предлагали минимальные поправки к Конституции, которые позволят сделать первые шаги в этом направлении. Ввиду важности этого вопроса, формулируем их еще раз.

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.

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 волю 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 о Банке России, превратив его элемент государственного управления, а не в структуру, представляющую в России Международный валютный фонд, Всемирный банк и стоящую за ними ФРС США.

Недавно Счетная палата 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.

## **6. Заключительные замечания**

Мы понимаем позицию специалистов ИНСОП. Они собрали все доступные им концепции, стратегии, программы, а также предложения различных экспертов, соединили их, сняли дублирование, попытались структурировать информацию, провести ее первичный анализ, и после этого

оформили в виде доклада для более широкого обсуждения его положений.

Настоящими аналитическими материалами мы вносим свой вклад в это обсуждение. Надеемся, что он окажется полезным и востребованным.

Следующим этапом, по нашему мнению, должен быть более глубокий анализ всех поступивших предложений, выведенный не только с содержательной, но и с методической точки зрения. Необходимо не просто сложить мнения разных авторов, но и придать качественно новое свойство. Образно говоря, сделать так, чтобы из совокупности мазков краской сформировалась картина.

Особо подчеркнем необходимость всестороннего анализа фундаментальных основ текущего мирового финансово-экономического кризиса. Такие, а может быть – и более тяжелые, кризисы могут продолжаться и в будущем, поскольку техническая замена «токсичных активов» на бумажный доллар практически ничего не меняет в позитивную сторону. Будущие кризисы могут существенно изменить «образ желаемого завтра».

Необходимо также определиться в требуемых количествах ресурсов (финансовых, людских, материальных, энергетических) для реализации каждого предполагаемого мероприятия, а также общего количества располагаемых ресурсов. Без этого выработать систему рациональных мероприятий невозможно.

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

Процесс управления предполагает осуществление трех 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>35,36</sup>. Он почти 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.

Желаем ИНСОР успехов в реализации этой важной задачи.

февраль 2010 г.

## 7. Список использованных источников

1. Гольц А., Гонтмахер Е., Григорьев Л., Кулик С., Макаренко Б., Масленников Н., Плаксин С., Рубцов А., Шаталова Е., И. Юргенс И. Россия XXI века: образ желаемого завтра». Доклад // М. ИНСОР, 2010, <http://www.riocenter.ru/ru/news/7871>
2. Аскер-заде Н. «Частичнособственнический инстинкт» (Алексей Кудрин готов уступить частным инвесторам ВТБ, а Герман Греф – Сбербанк) // «Коммерсантъ» № 15(4315) от 29.01.2010
3. Рогов К. «Модель развития: Вертикальные грабли» // «Ведомости» № 179 (2449) от 23.09.2009
4. Кувшинова О. «Тень экономики» // «Ведомости» № 6(2524) от 18.01.2010
5. Бейкер А. «Картина мира: Основа возрождения» // «Ведомости» № 240(2510) от 18.12.2009
6. Newsweek 30.11-6.12.2009
7. А.Фурсенко: В российских вузах сегодня "по-настоящему" учатся 15-20% студентов – <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20100103112941.shtml>
8. «От редакции: Маковый путь» // «Ведомости» № 201 (2471) от 23.10.2009
9. Нетреба П. «Год от году не легче» (бюджет-2010 ответит сокращению экономики снижением расходов на нее) // «Коммерсантъ» № 176(4231) от 23.09.2009 г.
10. В. Вислогузов «Бюджет уходит в более глубокий реальный дефицит» // «Коммерсантъ» № 184/П(4239) от 5.10.2009 г.
11. А.Кудрин: Из Резервного фонда в 2009 г. потратят 2,69 трлн. руб. – <http://top.rbc.ru/economics/16/12/2009/354796.shtm>
12. Малыхин М. «Цена кризиса» // «Ведомости» № 14(2532) от 28.01.2010
13. Фундаментальные причины и сущность текущего кризиса // М.: ИРФР, <http://www.irfor.ru/article.php?aID=109040207>
14. «Мы ждали этого двадцать лет» – <http://www.rbcdaily.ru/2010/01/13/finance/451690>
15. Россия занимает 3-е место в Европе по уровню инфляции – <http://top.rbc.ru/economics/26/01/2010/365222.shtml>
16. Колесников А. «Владимир Путин уединился с Россией» (он раскрыл партии власти ее секреты) // «Коммерсантъ» № 36(4091) от 28.02.2009
17. О. Кувшинова «Неправильная инфляция» // «Ведомости» № 3(2521) от 13.01.2010

18. От редакции «Почем модернизация» // «Ведомости» № 14(2532) от 28.01.2010
19. Гриняев С.Н., Рябошапка 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
20. Малыхин М. Россияне тратят зря половину рабочего времени. – «Ведомости» № 19 (2289) от 04.02.2009
21. «Национальная идея и национальная задача» – М., ИРФР, 2010 <http://www.irfor.ru/article.php?aID=110020501>
22. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. Перев. с англ. Вачнадзе Р.Г. – М., Радио и связь, 1993.
23. Моисеев Н.Н. «Математические задачи системного анализа». – М., Наука, гл. ред. физ-мат. литературы, 1981.
24. Финансовый центр в России как инструмент посткризисного устойчивого развития // М., ИРФР, 2009, <http://www.irfor.ru/article.php?aID=109121901>
25. Фундаментальные причины и сущность текущего кризиса // М., ИРФР, 2009, <http://www.irfor.ru/article.php?aID=109040207>
26. Лоран Э. «Нефть: ложь, тайны, махинации». Перевод с французского Татьяны Ждановой – М., ОАО «Издательство СТОЛИЦА – ПРИНТ», 2008
27. Малкова И., Тутушкин А. «Третий Ванкора» // «Ведомости» № 14(2532) от 28.01.2010
28. А. Тутушкин «Вторая попытка» // «Ведомости» № 159 (2429) от 26.08.2009
29. В. Путин: В РФ в 2009 г. разведано запасов нефти больше, чем добыто – <http://top.rbc.ru/economics/27/01/2010/365679.shtml>
30. Габуев А. «Для России наступают годы ориночества» (Москва подписалась под рискованным нефтяным проектом на другой стороне земного шара) // «Коммерсантъ» № 17(4317) от 2.02.2010
31. Мордюшенко О., Хвостик Е., Ягова О. «ЛУКОЙЛ пригласили на озеро Альберт» (компания может получить месторождения в Уганде) // «Коммерсантъ» № 22(4322) от 9.02.2010 г.
32. В. Иноземцев В. «Modernizatsya.ru: Где мы находимся» // «Ведомости» № 1(2519) от 11.01.2010
33. Паршев А.П. «Почему Россия не Америка. Книга для тех, кто остается здесь» – М., Крымский мост-9Д. Форум, 2000

- 34.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.
- 35.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
- 36.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