

УДК 33

Гундаров Игорь Алексеевич

ОУП ВО «Академии труда и социальных отношений»

Россия, Москва

Руководитель Центра мониторинга благополучия регионов ИСП Академии труда и социальных отношений

Доктор медицинских наук

Кандидат философских наук

Профессор

Академик РАЕН

Динамика качества жизни и модернизация государственного управления

Аннотация. В статье отмечается, что потребность широкой модернизации в России не имеет разумной альтернативы. Основное внимание традиционно уделяется экономической сфере. Однако не менее важной представляется система государственного управления, поскольку при неэффективном управлении любые технические инновации могут оказаться бесплодными. Современные российские беды происходят не столько от дефицита ресурсов или отсутствия научных открытий, сколько от их невостребованности или неразумного использования.

Ключевые слова: качество жизни; модернизация.

Потребность широкой модернизации в России не имеет разумной альтернативы. Основное внимание традиционно уделяется экономической сфере. Однако не менее важной представляется система государственного управления, поскольку при неэффективном управлении любые технические инновации могут оказаться бесплодными. Современные российские беды происходят не столько от дефицита ресурсов или отсутствия научных открытий, сколько от их не востребоваемости или неразумного использования.

В 90-х годах прошлого века отечественными учёными выдвинута идея о качестве жизни населения как цели государственного развития. На основании «теории функциональных систем» [1] впервые была обоснована необходимость управления государством через обратную связь по достигнутому результату, где таковым считается динамика качества жизни. Политическая инновация получила широкую общественную и научную поддержку, оказалась востребованной политическими партиями, будучи включенной в документы Федерального собрания. Были приняты законы по контролю над деятельностью исполнительной власти на муниципальном и региональном уровнях. В 2009 г. внесена поправка в Конституцию об отчёте Правительства перед Государственной Думой, требующей «...заслушивание ежегодных отчётов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой» (Конституция РФ, ст. 103, ч. 1, п. «в»). Их предназначение - оптимизация государственной деятельности по реализации положений российской Конституции, среди которых ведущей выступает седьмая статья Основ конституционного строя: «РФ – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (Конституция РФ, ст. 7, ч.1). Здесь понятия «достойная жизнь» и «качество жизни» рассматриваются как синонимы.

Опыт ежегодных отчётов Правительства, муниципальных и региональных руководителей показал недостаточность принятых законодательных актов для реального контроля над эффективностью работы исполнительной власти. Доминирует стремление уходить от анализа «скучных» цифр, заменяя их обсуждением планов на будущее. Хотя это совершенно разные вещи: отчёт и планы, - каждая требующая последовательно самостоятельного рассмотрения. Сначала нужно отчитаться, получить одобрение (или не одобрение), и лишь затем на следующем заседании предлагать прорисовку новых горизонтов.

Упорядочение механизма отчёта требует разработки его формата и алгоритма представления, соответствующих требованиям теории функциональных систем. Механизм государственного управления должен включать следующие блоки: - постановка цели управления (опережающее отражение действительности); - определение параметров цели для контроля над её достижением; - создание акцептора действия, воспринимающего результаты и соотносящего их с показателями цели; - создание каналов поступления результатов анализа в управляющий центр; - обязательная корректировка курса при расхождении результатов действия и параметров цели.

Постановка цели государственного управления

Любую общественную деятельность необходимо начинать с постановки конечной цели. Цель государственного управления должна включать базовые характеристики государства, без которых его существование становится затруднительным. Это то, что называется национальной безопасностью. По Конституции России «носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является её многонациональный народ» (Конституция РФ, ст.3, ч.1). Соответственно главной целью государственной власти должно быть обеспечение условий достойной жизни (высокого качества жизни) российского народа.

Качество жизни – это соответствие условий жизни человека его потребностям, возможностям и духовным устремлениям. Оно показывает, насколько люди чувствуют себя комфортно, счастливо, стремятся жить и радоваться жизнью.

Средствами влияния на качество жизни являются, с одной стороны, условия существования населения, т.е. уровень жизни (совокупность потребляемых товаров и услуг). С другой стороны, качество жизни определяется потребностями, возможностями и духовными устремлениями людей (переданными по наследству или приобретенными под влиянием обучения, воспитания, личного опыта и др.).

Параметры цели для контроля

Количество контролируемых целевых параметров не может быть избыточным, иначе затрудняется оценка интегрального эффекта, и власть теряет возможность полноценного реагирования. Оптимальное число – до 5-7. Суть параметров должна однозначно пониматься всеми. Показатели собираются стандартным образом, защищены от случайных искажений и намеренных фальсификаций. Сбор осуществляется органами государственной статистики. Критерии «лучше-хуже» однозначны и не имеют исключений.

Для удобства управления целевые параметры группируются на блоки.

I. Экономический потенциал

- промышленное производство
- сельскохозяйственное производство

II. Расходы на оборонный потенциал

- доля бюджета на оборонную промышленность
- доля бюджета на военную науку
- доля бюджета на содержание армии

III. Расходы на интеллектуальное и физическое развитие

- доля бюджета на науку
- доля бюджета на образование
- доля бюджета на дошкольное развитие
- доля бюджета на физкультуру и спорт
- доля бюджета на здравоохранение

IV. Культурное развитие

- доля бюджета на финансирование сферы культуры
- доля бюджета на охрану памятников
- количество посещений музеев и театров
- количество посещений библиотек
- количество победителей международных конкурсов по видам искусств

V. Уровень жизни

- социальные затраты на человека
- уровень безработицы

- доля нуждающихся в жилье
- доля бюджета семьи на покупку продуктов питания
- платные услуги населению

Перечисленные блоки характеризуют уровень жизни населения – то, чем общество располагает. А качество жизни показывает, насколько людям хорошо или плохо, комфортно или не комфортно в конкретных условиях существования. Для количественного выражения качества жизни используются косвенные индикаторы - показатели физического здоровья и духовного состояния населения.

VI. Физическое здоровье

- продолжительность жизни
- суммарный коэффициент рождаемости
- ежегодное воспроизводство населения

VII. Духовное состояние

- социальный оптимизм (браки)
- крепость семейных уз (доля сохранённых семей)
- озлобленность, бесчеловечность (убийства и покушения на убийство)
- безысходность, потеря смысла жизни (самоубийства и несчастные случаи)
- несправедливое распределение собственности (грабежи и разбои)
- социальная поляризация (отношение доходов 10% самых богатых/самых бедных семей)

Внутри каждого блока составляющие его параметры свёртываются по принятой технологии с формированием интегрального параметра. Интегральные параметры семи блоков свёртываются в единый Индекс Национальной Безопасности (ИНБ). Мониторинг ИНБ обеспечивает комплексное слежение за динамикой качества жизни и определяющих его параметров.

Все перечисленные блоки параметров (за исключением второго блока) являются общими для федерального и регионального уровней, формируя основу функциональной вертикали власти.

Акцептор действия для соотнесения результатов с показателями цели

Статистические данные представляет Государственный комитет по статистике. Их анализ выполняется общественным Национальным центром мониторинга качества жизни, куда входят научные эксперты, выбираемые ежегодно случайным методом из состава ученых России. В его работе принимают участие как наблюдатели представители политических и общественных организаций.

Перечисленные блоки параметров анализируются в динамике за последний год и по сравнению с 1990 годом; в сравнении со странами СНГ. При наличии кризиса – ещё и в сравнении с докризисным уровнем.

Устанавливаются предельные значения контролируемых показателей («красные флажки»), выход за которые для власти запрещен. При их запредельном ухудшении оценивается степень влияния на динамику непредвиденных обстоятельств, за которые власть не несёт ответственности.

Учитывая важность процедуры отчёта, назначается оппонент из числа научных экспертов как содокладчик вслед за отчётом председателя Правительства.

Информирование общества и Государственной Думы о результатах экспертизы

Результаты научной экспертизы представляются в СМИ и Интернете, чтобы общество и Государственная Дума владели неискаженной информацией о наиболее важных аспектах развития государства.

Корректировка курса при расхождении результатов действия власти и параметров цели

Если результаты государственной деятельности приближаются к заявленной цели, значит, политическое управление осуществляется правильно. В противном случае анализируются причины, и осуществляется корректировка курса.

Аналогичная система отчёта по перечисленному набору параметров (за исключением второго блока) действует в субъектах РФ. Представители всех политических структур должны нести персональную ответственность за качество управления. Тем формируется функциональная вертикаль власти, скреплённая через все уровни государственного руководства едиными параметрами контроля.

Введение ответственности государственных органов за результаты своей деятельности обеспечит прорыв к политическому управлению нового типа, основанному на законах социальной эргономики. Всякие действия государства должны быть эргономичными, то есть соответствовать ценностям, потребностям и возможностям людей. Любые политические силы, приходящие к власти, окажутся вынужденными проводить преемственную государственную политику, исходя из национальных интересов и потребностей граждан. Общество становится главным распорядителем собственной жизни, поскольку будут осуществляться лишь те действия, что соответствуют его интересам.

Использование предложенного алгоритма для оценки развития России в 2010 г. приводит к иному выводу, чем дан в последнем отчёте Правительства. Было заявлено, что экономика совершила рывок, и темпы роста ВВП в 4% самые высокие среди стран «большой восьмёрки»; стране удалось избежать серьёзных потрясений в период кризиса; правительство не откажется от социальных обязательств перед гражданами; будет обеспечен высокий темп жилищного строительства; демографическая ситуация улучшается благодаря последовательной реализации национальных проектов и т.д. [2].

Тогда как на самом деле по динамике ВВП за 2010 г. Россия среди стран СНГ оказалась на третьем месте с конца, позади нас только Армения и Кыргызстан. А по динамике промышленного производства мы находимся на предпоследнем месте, перед Азербайджаном (таблица 1) [3].

Таблица 1

Динамика ВВП и промышленного производства в странах СНГ в 2010 г.

ЛИТЕРАТУРА	Страна	ВВП (%)	Промышленное производство (%)
1	Туркменистан	109,2	108,3
2	Узбекистан	108,5	108,3
3	Беларусь	107,6	111,3
4	Казахстан	107,0	110,0
5	Таджикистан	106,5	109,7
6	Молдова	106,5	107,0
7	Азербайджан	105,0	102,6
8	Украина	104,2	111,0
9	Россия	104,0	108,2
10	Армения	102,6	109,7
11	Кыргызстан	98,6	109,8

Если оценивать состояние промышленного производства в 2010 г. по сравнению с дореформенным 1991 г., то Россия находится в СНГ на четвертом месте с конца (таблица 2) [3, 4].

Таблица 2

Уровень промышленного производства в странах СНГ в 2010 г. по сравнению с 1991 г.

Ранг	Страна	в %
1	Узбекистан	268,0
2	Туркменистан	240,0
3	Беларусь	230,3
4	Украина	124,0
5	Казахстан	117,0
6	Азербайджан	105,3
7	Армения	96,6
8	Россия	90,0
9	Таджикистан	82,2
10	Молдова	68,3
11	Кыргызстан	52,6

Стране не удалось избежать серьезных потрясений в период кризиса, если критерием общепризнанной серьезности считать дефолт 1998 г. Тогда спад промышленного производства составил 4,7%, а в 2009 г. он оказался вдвое больше, достигнув 12,1%. Тогда через два года от дефолта к 2000 г. объем промышленной продукции превысил докризисный уровень на 13%, а сейчас лишь сравняется к 2013 г. [3, 4].

По динамике сельскохозяйственного производства в 2010 г. Россия находится на предпоследнем месте в СНГ (таблица 3) [3].

Таблица 3

Динамика сельскохозяйственного производства в странах СНГ в 2010 г. (%)

Ранг	Страна	%
1	Молдова	107,9
2	Узбекистан	106,8
3	Туркменистан	106,8
4	Таджикистан	106,8
5	Беларусь	102,0
6	Украина	99,0
7	Азербайджан	97,8
8	Кыргызстан	97,2
9	Казахстан	88,3
10	Россия	88,1
11	Армения	86,5

По показателям социальной политики Россия также проигрывает большинству стран ближнего зарубежья. Так, динамика платных услуг населению у нас на последнем месте в СНГ, динамика ввода жилья на третьем месте с конца (таблица 4) [3].

Таблица 4

Динамика ввода жилья в странах СНГ в 2010 г. (в %)

Ранг	Страна	в %
1	Украина	157,0
2	Таджикистан	121,5
3	Азербайджан	120,1
4	Армения	119,6
5	Беларусь	116,6
6	Узбекистан	116,1
7	Туркменистан	116,0
8	Казахстан	100,1
9	Россия	97,0
10	Кыргызстан	80,1
11	Молдова	61,0

Даже по динамике смертности в 2010 г. Россия оказалась аутсайдером вместе с Молдовой (таблица 5) [3].

Таблица 5

Динамика смертности по странам СНГ в 2010 г. (в %)

Ранг	Страна	в %
1	Кыргызстан	98,5
2	Таджикистан	< 100
3	Туркменистан	< 100
4	Узбекистан	< 100
5	Украина	99,3
6	Казахстан	100,0
7	Армения	101,2
8	Азербайджан	101,7
9	Беларусь	102,1
10	Россия	102,9
11	Молдова	105,9

Вывод: первостепенной сферой модернизации в России должна стать система государственного управления. В противном случае, мы не сможем через 10 лет достичь уровня РСФСР, если бы её экономика продолжала прирастать как в годы «застоя» по 4-5% в год. Расчёты показывают, чтобы обогнать РСФСР современной РФ требуются ежегодные темпы промышленного роста не менее 16%. Действующая ныне модель способна дать около 4-5%. Да и они остаются под сомнением, поскольку основным стимулом производительности труда служат инвестиции, которых для России требуется порядка 120-150 млрд. долларов каждый год. Таких свободных сумм по миру не существует. А других ресурсов капитализм не знает.

Нахождение выхода из безвыходной ситуации способно обеспечить инновационное государственное управление в соответствии с представленными выше принципами.

ЛИТЕРАТУРА

1. П.К. Анохин. Узловые вопросы теории функциональных систем. М., 1980.
2. Российская газета, №85(5461) 21.04.2011.
3. Содружество независимых государств в 2010 г. Статистический сборник. // Межгосударственный статистический комитет Содружества независимых государств. М., 2011.
4. Содружество независимых государств в 1997 - 2009 гг. Статистический сборник. // Межгосударственный статистический комитет Содружества независимых государств. М., 1997-2010.