



Центр стратегических оценок и прогнозов

www.csef.ru

Гриняев С.Н., Фомин А.Н.

**Предложения по развитию и
совершенствованию Программы
партии «Справедливая Россия»**

Аналитический доклад

Москва - 2010

Содержание

| | |
|---|-----------|
| 1. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ | 4 |
| 2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗДЕЛАМ ПРОГРАММЫ | 12 |
| 2.1. Экономика и финансовая система | 12 |
| 2.2. Налоговая система | 13 |
| 2.3. Борьба с коррупцией..... | 14 |
| 2.4. Экология | 14 |
| 2.5. Развитие местного самоуправления | 15 |
| 2.6. Совершенствование избирательной системы..... | 15 |
| 2.7. Совершенствование системы государственного управления..... | 16 |
| 2.8. Правоохранительная деятельность | 17 |
| 2.9. Международные отношения..... | 17 |
| 2.10. Национальная оборона и безопасность | 17 |
| 3. СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ | 19 |
| Приложение 1. Реальное положение дел в стране | 20 |
| Приложение 2. Предложения по модернизации Конституции и системы государственного управления | 27 |

1. Общие замечания

Действующая редакция Программы партии «Справедливая Россия» – документ, рассчитанный на широкие слои общества. Это в значительной степени определило форму его представления, которая максимально доходчиво структурирует среднесрочные партийные цели и задачи. По этой же причине за рамками документа оказались многие важные и пока еще не решенные фундаментальные проблемы развития страны и государства, которые по тактическим соображениям «Справедливая Россия» решила пока не выносить на широкое обсуждение.

Ниже представлены предложения Центра стратегических оценок и прогнозов по развитию и совершенствованию Программы партии «Справедливая Россия».

Мы понимаем основные особенности политической борьбы в современной России. Представляем, что из себя в действительности представляют основные политические партии, в том числе – оппозиционные, как и в какой степени партийное строительство регулируется и управляется президентской администрацией. Мы также понимаем, что партии все же отличаются друг от друга, что у них все же разные системы ценностей. Хотя мы не принадлежим ни к одной партии, в современном политическом спектре нам ближе позиции «Справедливой России». Поэтому мы позволим себе дать несколько рекомендаций по совершенствованию программы этой партии и уточнению ее стратегических целей. Надеемся, что к ним прислушаются.

В партийных программах многие вопросы стратегического уровня часто не декларируются в надежде, что некоторые проблемы со временем отпадут сами собой. Возможно, такой подход имеет право на жизнь, но только в течение некоторого короткого периода. Длительное время так продолжаться не может: актуальные проблемы в стране по-прежнему никто не решает, негативные факторы начинают усиливать друг друга, и страна постепенно приближается к системному кризису.

С точки зрения системного анализа разработка любой программы (в т.ч. партийной) предполагает реализацию следующих ПЯТИ направлений деятельности:

1. Оценка существующего положения в стране и государстве;
2. Формулировка среднесрочной или долгосрочной цели развития и ее структуризация на наиболее важные задачи;
3. Оценка располагаемых ресурсов (финансовых, материальных, энергетических, людских и т.д.) для достижения заявленной цели;
4. Оценка пригодности основных инструментов, необходимых для достижения выбранной цели и решения поставленных задач, формулировка предложений по их модернизации;

5. Формирование перечня конкретных мероприятий для выполнения задач в очередном плановом периоде.

Специфика партийных программ заключается в том, что часто содержание п.5 является закрытой информацией и поэтому не включается в партийную программу, предназначенную для ознакомления широкого круга лиц. Поэтому ниже сосредоточимся на рассмотрении первых 4-х пунктов.

1. Современное положение в стране характеризуется обострением проблем по следующим основным направлениям (конкретные факты – Приложение 1):

- изношенность инфраструктуры промышленности;
- изношенность жилого фонда;
- исчерпание научно-технических задела предшествующего периода, за счет которого «выживало» значительное количество российских предприятий;
- истощение разведанных запасов углеводородов;
- продолжающаяся деградация сельского хозяйства;
- высокая инфляция;
- высокая степень монополизации российской экономики и ее привязка к сырьевым ресурсам;
- проблемы моногородов;
- снижение количества профессионалов в реальной экономике;
- обостряющие экологические проблемы;
- неразвитость системы дорог и коммуникаций, представляющая реальную угрозу для территориальной целостности страны;
- глубокие процессы распада общества, его атомизации;
- гипертрофированное расслоение граждан и регионов РФ по уровню доходов;
- рост преступности;
- социальные болезни: наркомания, проституция, алкоголизм, СПИД;
- кризис пенсионной системы;
- запредельная коррупция;
- не легитимность первоначального накопления капитала в России, происходившего с нарушением законов; фактически в России пока не создан класс эффективных собственников;

- недостаточная эффективность системы государственного управления;
- деградация местного самоуправления;
- неустойчивость финансовой системы страны к действию внешних негативных факторов, неустойчивость банковской системы;
- отток капитала (финансового и интеллектуального) из страны;
- неэффективное использование средств золотовалютного резерва;
- деградация судебной системы;
- деградация избирательной системы;
- усиление внешних военных угроз и международного терроризма на фоне снижения возможностей Вооруженных Сил по их парированию.

Перечисленные факторы характеризуют те начальные условия, с которых должна «стартовать» любая программа модернизации общества, в т.ч. – программа политической партии. Объективное уяснение масштабов существующих проблем – залог успешности вывода страны из кризиса.

2. С формулировкой долгосрочной цели у «Справедливой России» проблем нет. Несколько лет назад была обозначена совершенно четкая, и наш взгляд – единственно правильная в существующих условиях, цель **«повышение качества жизни российских граждан»**. Только, по нашему мнению, ее нужно несколько уточнить и представить как **«повышение среднестатистического качества жизни российских граждан»** или **«повышение среднего качества жизни российских граждан»**. Иначе, цель может быть превратно истолкована как повышение качества жизни 0,5-1% граждан в ущерб остальным 99%, что, собственно говоря, в настоящее время и происходит.

Недавно в СМИ сообщалось, что при обсуждении возможных тем президентского послания 2010 г. Д.Медведев отверг тему качества жизни, т.к. она может быть не понята российскими гражданами. Не знаем, может кому-то она и будет не понятна, но мы ее четко понимаем. Даже предложили конкретные показатели определения среднестатистического качества жизни¹.

Значения показателей качества жизни несложно вычисляются (не сложнее, например, российских фондовых индексов) и достаточно объективно характеризуют текущее состояние общества. Это – своеобразный термометр, который позволяет установить степень развития болезни и своевременно назначить меры ее лечения. При некоторой практике пользоваться таким показателем будет так же привычно, как рассчитывать ВВП. Можно даже отслеживать, как происходит изменение показателя качества жизни в разных регионах, оценивать успешность действия губернаторов по повышению качества жизни или его поддержанию на приемлемом уровне в кризисные периоды.

Цель *«повышение среднестатистического качества жизни»* структурируется на следующие основные задачи:

1. Повышение средних уровней чистой оплаты (после отчисления налогов и обязательных платежей) труда и социальных выплат по отношению к реальным прожиточным минимумам (в регионе, в социальной группе);
2. Увеличение средней продолжительности жизни;
3. Снижение возможных экономических потерь от внутренних и внешних угроз;
4. Снижение возможных потерь для здоровья граждан от внутренних и внешних угроз;
5. Снижение степени расслоения общества по уровню чистых доходов граждан.

По нашему мнению, эти обобщенные задачи должны максимально четко конкретизироваться в программе политической партии.

3. Следующий блок вопросов, который также должен в той или иной мере найти отражение в партийной программе – *обеспечение выполнения поставленных задач необходимыми ресурсами*. По нашему мнению, в настоящее время – это наиболее сложно решаемые вопросы. Подробно остановимся только на главных из них.

В последние годы Банк России практикует перевод миллиардов долларов, вырученных от продажи российского сырья, в первую очередь – энергоресурсов, в зарубежные ценные бумаги с низким уровнем доходности. В благополучные 2006-2007 гг. ежегодно переводилось в международные валютные резервы в среднем около \$150 млрд., т.е. около 12% ВВП. Эти деньги, на которые могла развиваться российская экономика, фактически потеряны для страны: они или вообще не вернутся или обесценятся, что в сущности одно и то же.

Организованный Банком России легальный отток капитала делает невозможным развитие бизнеса в России, повышение уровня оплаты труда и его производительности, разрушает пенсионную систему, систему национальной безопасности, провоцирует развитие коррупции и некоторых социальных болезней, приводит к высокой инфляции.

По нашему мнению, *отток капитала из страны – это фундаментальная причина многих основных проблем современной России. Если бы в результате действий политической партии удалось устранить или хотя бы несколько снизить отток капитал, то только это одно стало бы весомым результатом ее деятельности, создало основу для успешного решения других проблем.*

И наоборот, нет смысла пытаться решить большинство проблем современной России без резкого снижения оттока капитала.

Необходимо принять меры по инвестированию части доходов от продажи российского сырья на мировом рынке в отечественную, а не в американскую экономику. Важно не только увеличить зарплату и социальные выплаты, но при этом создать условия для повышения производительности труда. В первую очередь желательно инвестировать в отрасли, обладающие высоким акселератором инвестиций, например, в жилищное строительство.

Снизить отток капитала может развитая экономика и финансовая система.

Нам представляется, что у России потенциально имеется, по крайней мере, пять конкурентных преимуществ, каждое из которых может стать основой соответствующей конкурентной макротехнологии, обеспечивающей подъем всей экономики²:

1. Транспортные коридоры «Восток-Запад» и «Юг-Север», основанные на применении железнодорожного, автомобильного, речного и воздушного видов транспорта (актуальность создания транспортных коридоров обусловлена резким увеличением объемов товарообмена между государствами, регионами и континентами).
2. Комплекс технологий решения водно-энергетических проблем Сибири и Центрально-азиатского региона (вода становится более важным стратегическим ресурсом, чем нефть и газ: тонна чистой воды в аридном климате уже сейчас дороже тонны нефти);
3. Технологии создания новых типов ядерных и ядерно-термоядерных источников энергии.
4. Создание современного лесопромышленного комплекса (ЛПК);
5. Производственные мощности по созданию энергоемких накопителей (аккумуляторов) электрической энергии и электродвигательных транспортных систем.

Важно отметить, что указанные макротехнологии специфичны для России, объективно привязаны к ее территории. Поэтому их результаты их развития не уйдут за рубеж, а будут работать на страну.

Каждая из указанных макротехнологий способна стать драйвером развития российской экономики. Например, создание транспортных коридоров «Восток-Запад» и «Север-Юг» позволит обеспечить переключение транспортных потоков из Азиатско-Тихоокеанского региона в Европу. По нашим оценкам, это позволит России получить дополнительный доход, сопоставимый с современным ВВП.

Индикатором успешности их функционирования может служить **создание и стабильное функционирования на территории России**

регионального международного финансового центра (МФЦ). Его создание может позволить существенно повысить ВВП, уровень средней заработной платы в стране (по нашим оценкам – в 2-2,7 раз при неизменных ценах) и практически удвоить производительность труда. Это станет возможным в течение 10-15 лет за счет ликвидации оттока капитала и привлечения в страну долгосрочных иностранных инвестиций. Наши предложения по созданию российского МФЦ представлены в^{2,3}.

Текущий финансовый кризис показал фундаментальную неустойчивость мировой финансовой системы, в которую Россия жестко вписана.

В результате целенаправленных действий Федеральной резервной системы (ФРС) США, фактически являющейся мировым Центробанком, по эмиссии бумажного, не обеспеченного реальными активами, доллара, основы стабильного функционирования мировых финансов в существенной мере подорваны. Это стало основной причиной текущего финансово-экономического кризиса, который затронул большинство стран мира.

По нашему мнению, подобные кризисы будут возникать и в дальнейшем, поскольку никто не собирается устранять их основную причину – печатный станок ФРС продолжает исправно работать на полной мощности^{2,4,5}.

Поэтому необходимо срочно повысить устойчивость отечественной финансовой системы от воздействия внешних негативных факторов. Можно поступить так, как это сделано в Китае и еще в нескольких десятках стран: национальные валюты жестко (курс иногда корректируется) привязаны к американскому доллару. Это не дает возможность ФРС и связанным с ней банкам вмешиваться в экономику этих стран и, таким образом, снижает уровень манипулирования национальными финансовыми системами. Следует заметить, что при дружественной внешней среде жесткие валютные курсы хуже плавающих курсов. Но при агрессивной внешней среде они позволяют добиться более устойчивого развития. Пример – экономика Китая.

Понятно, что будет сильное противодействие изменению принципов функционирования российской финансовой системы. Слишком много валютных спекулянтов, на валютном рынке вращаются большие деньги. Но стоит попытаться, иначе в ближайшем будущем возможно повторение или даже усугубление финансового кризиса.

Мы считаем, что в основу устойчивой мировой финансовой системы должны быть положены не виртуальные ценности типа американского доллара, а естественные, проверенные временем, носители стоимости – драгоценные металлы и минералы, а также энергоресурсы. Мы критически относимся к заявлениям некоторых экономистов о том, что в современных условиях золото утратило роль мирового эквивалента стоимости. Несмотря на подобные заявления доли золота в международных резервах развитых стран ЕС не уменьшаются. Большие запасы золота имеют США и МВФ.

Поэтому мы считаем целесообразным *способствовать увеличению доли драгоценных металлов и минералов в золотовалютных резервах РФ.*

Целесообразно подумать, как навести порядок в банковской системе. В настоящее время банкиры умудряются зарабатывать даже на кризисе и инфляции. Люди, чтобы как-то защититься от инфляции свои сбережения, несут их в банки, в которых проценты по вкладам ниже потребительской инфляции. И в конце года банкиры получают высокие прибыли. Какая уж тут справедливость?

Можно законодательно ограничить рост их прибылей. Например, установить правило: темп роста доходов банковского сектора не должен быть выше 1,5-2 темпов роста ВВП (цифры можно уточнить; пока дело не в них, а в принципе). Все, что выше этого ограничения, изымается в государственный бюджет.

Целесообразно подумать об изменении схемы внешней торговли. Российские компании, которые проигрывают зарубежным по конкурентоспособности, не должны конкурировать друг с другом на мировом рынке. Поэтому желательно внешнюю торговлю производить централизованно через некоторую государственную организацию. В своих разработках мы называем ее Государственный биржевой холдинг (ГБХ) – что-то вроде Министерства внешней торговли, но с дополнительными функциями. ГБХ – это своеобразный шлюз между внутренним и внешним рынком, призванный максимально способствовать конкуренции внутри страны и ликвидировать ее на внешнем рынке².

Еще одна важная тема ресурсов. Как известно, объем разведанных запасов легкодоступной нефти в России – государственная тайна. Но, сравнивая с данными СССР, есть основания полагать, что циркулирующие в СМИ цифры искусственно завышены в 1,5-2 раза. В настоящее время 30% российских нефтяных скважин нерентабельно.

Кстати, это международная практика: есть информация, в которой указывается, что и в других странах официальные нефтяные запасы легкой нефти завышены в 2-3 раза по отношению к реальным запасам.

Если сделать поправку на меньшие располагаемые нефтяные запасы и на ежегодно увеличивающиеся объемы нефтедобычи, то может получиться, что уже в наступающем десятилетии Россия столкнется с масштабным энергетическим кризисом. Его последствия будут катастрофичны, поскольку значительная часть современной экономики основана на продуктах нефтепереработки. Тогда текущий финансовый кризис покажется не серьезной болезнью, а легким недомоганием.

Желательно, чтобы в *программе политической партии нашли отражения вопросы контроля, добычи и продажи энергоресурсов – слишком эта тема важна для ближайшего будущего страны и слишком много людей в стране делают огромные личные состояния около*

нефтяной и газовой труб. Необходимо, наконец, реализовать систему стратегического управления экономикой страны, систему, о которой много говорят уже не один год, но практически ничего не делают.

Другие проблемы использования, накопления и воспроизводства стратегических ресурсов далее обсуждать не будем. Они, может быть, важны, но все же второстепенны или даже третьестепенны. Например, странно говорить о каких-то энергосберегающих лампочках, предварительно завалив Саяно-Шушенскую ГРЭС.

В связи с текущим, а также последующими мировыми финансовыми кризисами особую актуальность приобретают вопросы обеспечения национальной безопасности страны от внешних угроз. В XX веке подобные кризисы стали фундаментальными причинами двух мировых войн.

Сегодня обстановка в Вооруженных Силах (ВС) России очень напряженная⁶. По нашим оценкам, в случае вооруженного конфликта они будут неспособны противостоять вероятным противникам на всех стратегических направлениях. Бесконечные «реформы», проводимые без целей (по крайней мере, таких, о которых можно заявить открыто) и без четкой постановки задач, привели к деградации всей военной системы. Видимыми результатами этих «реформ» являются только периодические перешивания военной формы. Других положительных результатов, судя по российско-осетино-грузинскому конфликту 2008г., не просматривается. Пока все сводится к распродаже имущества ВС, расформированию наиболее боеспособных частей (спецназ ГРУ, ВДВ), увольнению неугодных офицеров и генералов.

Само себя реформировать не может ни одно ведомство. Необходимо взять контроль над реформами. Целесообразно его поручить модифицированному Совету Безопасности (СБ), который по нашему мнению должен стать действенным органом в системе среднесрочного государственного управления. Пока СБ – это «тихая гавань» для неудобных чиновников.

4. Теперь об инструментах реализации цели и вытекающих из нее задач. Коротко перечислим на наш взгляд наиболее важные из них, требующие скорейшего законодательного оформления. Это – не полный набор предложений для достижения стратегической цели, а только список *приоритетных*. Кроме этого, мы старались не дублировать программу «Справедливой России». При этом представленные ниже конкретные цифры могут уточняться.

2. Предложения по разделам Программы

2.1. Экономика и финансовая система

- перейти к экспорту сырья и продукции первого передела за рубли;
- законодательно установить максимальный процент от ВВП ежегодных отчислений в международные резервы;
- обеспечить прозрачность структуры тарифов естественных монополий и всех компаний, подозреваемых в злоупотреблении монопольным положением;
- ввести государственную монополию на алкоголь, табачную продукцию и игорный бизнес;
- создать условия для развития в России комплекса макротехнологий;
- создать условия для создания в России международного финансового центра;
- обеспечить инвестирование части средств, полученных Банком России на валютном рынке, в отечественную экономику, в отрасли с высоким акселератором инвестиций, например, в жилищное строительство;
- создать условия для повышения средних величин зарплаты и социальных выплат, создав за счет этого необходимые материальные стимулы для повышения производительности труда и увеличения темпов роста ВВП;
- способствовать увеличению доли драгоценных металлов и минералов в золотовалютных резервах РФ;
- поддержать создание в России организованного рынка драгоценных металлов и минералов и изделий из них; поддержать создание российской алмазной биржи;
- способствовать привязке всех инструментов срочного рынка (деривативов) к поставкам реальных активов, постепенно исключая из практики функционирования российских бирж беспоставочные фьючерсы и опционы, а также их производные, как спекулятивные инструменты, способствующие не развитию реальной экономики, а «надуванию финансовых пузырей» и созданию предпосылок кризисных явлений;
- разрешить свободное занятие пустующих сельхозземель; любой гражданин России должен иметь право занять брошенную землю сельхозназначения до одного гектара на семью;
- способствовать максимальному исключению посредников при движении сельхозпродукции от производителя к потребителю;

- способствовать повышению доли российской сельхозпродукции в ВВП с 4,5% до 15%;
- ликвидировать диспаритет цен на сельхоз и промышленную продукцию;
- провести ревизию существующей методики расчета прожиточных минимумов (*по нашим данным, реальный прожиточный минимум примерно в 2 раза больше официального*);
- изучить возможность создания ГБХ в условиях предполагаемого вступления России в ВТО;
- способствовать созданию условий для появления в России международного финансового центра.

2.2. Налоговая система

- одной из основных налоговой политики считать снижение значения децильного коэффициента до 5-7 (на нашем мнению, чрезмерно высокое значение этого коэффициента – одна из главных внутренних угроз национальной безопасности в России);
- установить прогрессивное налогообложение доходов физических лиц, отменив налог на доходы ниже 3-х официальных прожиточных минимумов и введя 25%-ю ставку налога на доходы более 100 официальных прожиточных минимумов в месяц.
- установить прогрессивное налогообложение имущества; площади квартир более 100 кв.м. и домов более 150 кв.м. на человека обложить налогом по ставке 10% рыночной стоимости; жилищные помещения по санитарным нормам и земельные участки площадью до 6 соток на семью освободить от налогообложения.
- установить в дальнейших налоговых новациях *в качестве общего принципа* пороговое минимальное значение рассматриваемого блага (например, величины дохода, располагаемой жилой площади и т.д.) в пределах которого действует нулевая налоговая ставка (отсутствие налога для бедных), а также устанавливать везде без исключений прогрессивные налоги;
- отменить регрессивный характер обязательных социальных взносов и установить их совокупную ставку на уровне до 15% фонда оплаты труда вне зависимости от величины этой оплаты;
- установить, что в случае наличия приобретений, стоимость которых превышает официальные доходы гражданина за предшествующие годы, в его отношении автоматически возбуждается расследование по подозрению в злостной неуплате налогов, на время которого он лишается права покидать страну, состоять на государственной службе,

занимать руководящие должности и заниматься юридической деятельностью. В случае виновности он должен наказываться штрафом в размере стоимости приобретенного имущества и лишением свободы на срок от 5 до 15 лет;

- установить ставку налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для газовой отрасли на уровне НДПИ для нефтяной отрасли;
- ввести налог на роскошь;
- законодательно ограничить размер прибыли коммерческих и инвестиционных банков, исходя из условия: темп роста прибыли после налогообложения не должен превышать темп роста ВВП в 1,5-2 раза.

2.3. Борьба с коррупцией

- установить более высокую по отношению к существующему законодательству ответственность для государственных служащих – членов организованных преступных (в том числе коррупционных) сообществ;
- ввести принцип «презумпции виновности» при несовпадении цифр официальных доходов и расходов в семьях чиновников;
- отменить срок давности для коррупционных преступлений;
- ввести полную конфискацию даже добросовестно приобретенных активов семей членов организованной преступности, не сотрудничающих со следствием;
- установить, что взяточдатель освобождается от ответственности в случае его сотрудничества со следствием;
- установить, что осужденный за коррупционное преступление пожизненно лишается право занимать госдолжности и избираться на выборные должности;
- установить порядок, в соответствии с которым кандидаты на высшие должности в государстве (президент, премьер-министр, спикеры Госдумы и СФ, председатель ЦИК, ключевые министры) обязательно проходят исследование на полиграфе; при отрицательных результатов они не могут занимать указанные должности.

2.4. Экология

- отменить положения Лесного кодекса, уничтожившие лесоохрану, и Воздушного кодекса, затрудняющие развитие малой авиации;
- способствовать созданию единой системы мониторинга пожаров и пожаротушения;

- поддержать проекты обводнения торфяников;
- способствовать планам и программам восстановлению лесов, озеленения городов и населенных пунктов;
- способствовать созданию системы мониторинга глобальных климатических изменений, установлению значимых естественных и искусственных (антропогенных) факторов этих изменений и их относительной важности; выявление возможностей влияния на глобальные климатические изменения;
- повысить ответственность собственников и руководителей предприятий за загрязнение территорий, водоемов и воздушного пространства отходами производства, граждан и глав органов местного самоуправления – строительными отходами, отходами жизнедеятельности и бытовым мусором;
- поддерживать разработку и освоение современных и перспективных технологий сбора и утилизации отходов и мусора, создание экологически чистых производств и энергетических объектов;

2.5. Развитие местного самоуправления

- установить, что предприятия должны платить налоги там, где расположены их производственные мощности;
- выполнить требование Бюджетного кодекса о концентрации в федеральном бюджете не более половины налоговых доходов консолидированного бюджета с передачей остальных средств в регионы. За 5 лет снизить долю этих доходов до 35%. Обеспечить реальную финансовую базу местных бюджетов, достаточную для обеспечения местного развития.

2.6. Совершенствование избирательной системы

- изменить Закон о выборах восстановлением голосования «против всех» и отменой выборов при явке ниже 25% избирателей (*возражения, что для повторных выборов потребуются большие дополнительные финансовые средства – смехотворно; по сравнению с федеральным бюджетом эти затраты ничтожны, гораздо больше разворовывается*);
- вернуться к проведению выборов по одномандатным округам в части избирательных округов;
- вернуться к выборам глав регионов, предоставив при этом право президенту РФ назначать досрочные выборы глав регионов после истечения половины срока их нахождения в должности;

- выделить один из государственных каналов для показа заседаний Госдумы и СФ, проведения теледебатов представителей политических партий, изложения ими своей позиции (*возражения, что у этой программы нет зрителей, не соответствует действительности; по нашим оценкам, по сравнению с примитивным «Дом-2», эта программа вызовет интерес; важен даже не рейтинг программы, а сам факт ее постоянного присутствия в телеэфире*);
- установить, что политические партии, набравшие на предыдущих выборах более 3% голосов избирателей, имеют равный доступ к телеэфире; засчитывать в используемое эфирное время все без исключения появления членов партии и их лидеров на телеэкранах;
- установить обязательность участия всех без исключения кандидатов на должность президента РФ в предвыборных теледебатах;
- ввести ответственность за принуждение к голосованию, ужесточить ответственность за фальсификацию их результатов.

2.7. Совершенствование системы государственного управления

- предоставить Госдуме и Совету Федерации право проведения парламентского расследования, на котором должны давать показания все граждане России, вне зависимости от их социального статуса; лжесвидетельствование должно караться, как в суде;
- способствовать созданию четкой иерархической схемы государственного управления, в которой проблемы решаются на их естественном системном уровне, а не делегируются на более высокие и высший уровни (*президент премьер-министр не должны решать проблемы отдельных поселков*);
- существенно повысить уровень финансирования фундаментальных исследований в сочетании с разработкой системы стратегического планирования развития науки и образования;
- разработать основы системы государственного стратегического планирования, объединяющего достоинства плановых и рыночных способов управления экономикой;
- разработать основы системы раннего предупреждения кризисных явлений в мировой и российской финансовых и экономических системах.

2.8. Правоохранительная деятельность

- пожизненно лишать чиновников и политиков, нанесших вред интересам СССР и России, права работать на государственной службе и избираться депутатами;
- восстановить смертную казнь за сознательные убийства при отягчающих обстоятельствах;
- сформировать специальные суды, рассматривающие исключительно дела по коррупции и организованной преступности.

2.9. Международные отношения

- отменить норму о верховенстве международного права над национальным;
- признать неотъемлемое право каждой страны на развитие ядерной (термоядерной) энергетики при условии безусловного соблюдения договора о нераспространении ядерного оружия;
- при заключении международных договоров всегда и везде критически относиться к всевозможным обещаниям и заявлениям противоположной стороны (сторон) в случаях, если Россия по объективным причинам не имеет возможность ее (их) принудить к безусловному выполнению этих обещаний и заявлений (*пример: расширение НАТО*). Считать это основным принципом при заключении договоров и соглашений.

2.10. Национальная оборона и безопасность

- обеспечить наращивание возможностей российских Вооруженных Сил до уровней, которыми обладают потенциальные противники;
- организовать разработку уточненного перечня наиболее важных объектов экономики, ядерной энергетики, гидроэнергетики, транспорта, коммуникаций, военных объектов, подлежащих первоочередной эффективной обороне от средств воздушно-космического нападения;
- понимая, что дальнейшее возможное двухстороннее сокращение стратегических ядерных вооружений в сочетании с развитием систем ПРО может привести не к уменьшению риска возникновения ядерной войны, а к его увеличению, способствовать проведению всестороннего объективного анализа с обязательным учетом различных альтернативных точек зрения по этой проблеме;
- поддержать отечественные научные исследования по оценке возможных угроз создания за рубежом новых типов оружия массового

поражения - климатического, тектонического, генетического, этнического, психотропного, новых типов бактериологического и т.д., по мониторингу достигнутого уровня зарубежных разработок и степени их опасности;

- обеспечить превышение денежного довольствия военнослужащих над гражданскими лицами, не менее, чем на 25% среднего уровня в соответствующей возрастной категории;
- поднять статус Совета безопасности, возложив на него обязанности контроля хода и результатов проводимой военной реформы;
- законодательно установить перечень высших государственных должностей, которые не могут замещать лица, совершеннолетние дети которых уклоняются от службы в российских Вооруженных силах;
- отменить предоставление сотрудникам ФСБ права требовать от кого угодно чего угодно и назначать неограниченное количество штрафов.

При разработке этого перечня мы, кроме своих предложений, учли также некоторые наработки экспертного сообщества.

Мы понимаем: для того, чтобы выйти из текущего состояния, в котором оказалась страна после 20 лет «реформ», потребуются не косметические, а фундаментальные изменения во всех сферах государственного управления, в том числе – в законодательной.

Весьма вероятно, потребуются изменения основного закона – Конституции РФ. В этом нет ничего неестественного: Конституция писалась 17 лет назад, за это время жизнь изменилась и в нее уже внесено много изменений. Не нужно смотреть на Конституцию, как на священную корову. Желательно внести изменения, предварительно продумав их в спокойной обстановке, а не под выстрелами танков.

Наши предложения по модернизации Конституции представлены в Приложении 2. Мы понимаем, что они вряд ли будут использованы при подготовке «Справедливой России» к следующим парламентским выборам. Но чтобы не сделать непоправимых ошибок, всегда желательно видеть не только ближнюю, но и более отдаленную перспективу. Эти предложения могут быть рассмотрены при стратегическом планировании деятельности «Справедливой России».

Надеемся, что наши скромные предложения найдут отражение в новой программе «Справедливой России» и будут способствовать совершенствованию ее содержательной части.

3. Список использованных источников

1. Фомин А.Н. «Национальная идея и национальная задача» – http://www.csef.ru/studies/politics/projects/about_national_idea/analytics/376/
2. Гриняев С.Н., Фомин А.Н. «Фундаментальные проблемы антикризисного развития российского финансового рынка» – <http://www.csef.ru/studies/economics/projects/markets/analytics/700/>,
3. Фомин А.Н., Крюкова С.А., Макаренко Г.А. «Методический аппарат стратегического планирования комплекса мероприятий по созданию международного финансового центра» – http://www.csef.ru/studies/economics/projects/russia_financial_centre/analytics/600/
4. Фомин А.Н. «Еще раз о фундаментальных причинах текущего финансово-экономического кризиса и его возможные последствия» – http://www.csef.ru/studies/economics/projects/reasons_of_current_crisis/articles/604/
5. Гриняев С.Н., Фомин А.Н., Крюкова С.А., Макаренко Г.А. «Методы прогнозирования сроков наступления финансово-экономических кризисов» – <http://www.csef.ru/studies/economics/projects/markets/analytics/917/>
6. Гриняев С.Н., Фомин А.Н. «Вооруженные Силы России: год 2010» – http://www.csef.ru/studies/defence/projects/russian_army/analytics/710/

Приложение 1. Реальное положение дел в стране

В настоящее время вся российская экономика и социальная система – эта функция по существу только одной переменной: цены российской нефти Urals на мировом рынке.

Вырученные от продажи нефти и газа деньги возвращаются в мировую финансовую систему, делая невозможным развитие собственных инновационных проектов и экономики в целом.

В 2006 г. в международные резервы РФ было перечислено около \$115 млрд.

В 2007 г. – около \$180 млрд.

В 2008 г. (до наступления финансового кризиса в середине сентября 2008 г.) – около \$82 млрд.

В 2009 г. – около \$12 млрд.

В 2010 г. (по состоянию на 9.12.2010 г.) – около \$41 млрд.

В кризисном 2009 г., когда дефицит российского государственного бюджета составлял \$87 млрд., за 2-4 кварталы в валютные резервы было перечислено \$55 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.

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.

Больше половины турбин, установленных на российских ГЭС и ТЭЦ, имеет износ более 90%. Износ строительных фондов приближается к 100%. Страна вступила в полосу аварий, которая продлится в лучшем случае 5-7 лет.

Износ объектов жилищно-коммунального хозяйства в России составляет более 60%. Президент Медведев отметил по этому поводу: «Если ничего не делать, то через 5-7 лет наступит катастрофа¹».

На финансирование научных исследований и разработок гражданского назначения в 2010 г. государство выделяет 159 млрд. руб. (\$5,4 млрд.) –

около 0,37% ВВП, или 0,94% консолидированного бюджета. В 2010 г. объем финансирования РАН и ее региональных отделений составил около 50 млрд. руб. (для оценки масштаба этой величины: в конце 2009 г. Сбербанк потратил на 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).

Бюджеты отдельных российских НИИ из числа самых лучших составляют 3-5% от бюджета аналогичных учреждений в США. Отдельные проекты типа Сколково только рельефнее подчёркивают отсутствие системы и аппарата управления комплексными научно-техническими программами.

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. Отсутствие достаточных материальных стимулов к труду приводит к тому, что 50% рабочего времени используется неэффективно (проще говоря – половина рабочего времени теряется).

По данным Росстата, уровень безработицы в России в апреле 2010 г. составил 8,2%.

По данным ООН, Россия находится на 65-м месте в мире по уровню человеческого развития².

В конце 2009 г. глава Минрегиона Виктор Басаргин признал провал нацпроекта «Доступное жилье». Несмотря на растущее бюджетное финансирование с 2006 по 2008 г., увеличение годовых объемов строительства практически не сделало жилье более доступным. В России существует огромная проблема восстановления ветхого жилья, на решение которой может потребоваться сотни млрд. (до \$1 трлн.) долларов.

Обеспеченность населения отечественными продуктами питания примерно в два раза ниже уровня продовольственной безопасности. Проблема настолько серьезна, что в декабре 2009 г. Совет Безопасности вернулся к рассмотрению Доктрины продовольственной безопасности. Люди старшего поколения помнят, что последовало за Продовольственной программой СССР.

В советское время агропромышленный комплекс давал около 20% объема валового продукта. В настоящее время в аграрной экономике производится 4,4% и в пищевой промышленности – 4,5% валового внутреннего продукта России.

По сравнению с 1990 годом производство отечественных тракторов сократилось более, чем в 15 раз, комбайнов – в 10 раз.

Банки выдают крестьянину кредиты в лучшем случае под 18-20%. Средний уровень рентабельности крестьянского труда – 9%³.

Половина продовольствия и 8 из 10 таблеток – иностранного происхождения⁴.

По оценке министра образования и науки РФ, в российских высших учебных заведениях (вуз) сегодня «по-настоящему» учатся 15-20% студентов⁵.

По данным доклада управления ООН по борьбе с наркотиками и организованной преступностью (UNODC), ежегодное потребление героина в России в последние 10 лет выросло в 10 раз и достигло 75-80 т. Число употреблявших героин в России (1,5 млн.) 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.

Наркотический апокалипсис – такую характеристику нынешней ситуации в России с наркоманами и наркотиками дал Виктор Иванов, директор Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков. Он уверяет, что смертность от наркотиков, особенно, среди молодых людей, выросла в несколько раз. Больше 100 тысяч наркоманов умирают ежегодно в России. Все они не доживают до 30. 1/3 российских самоубийц лишают себя жизни в состоянии наркотического опьянения. Глава ФСКН не сомневается, что наркотическая проблема назрела в стране настолько, что ее нужно обсуждать на самом высоком уровне. Иванов предлагает внести вопрос сокращения спроса на наркотики в повестку Госсовета. «Наша задача – защитить 30 млн. российских детей от втягивания в наркоэпидемию»⁶.

Жителям страны неясно, чего больше опасаться – бандитов и 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. По зарубежным же 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%.

Россия заняла 154-е место среди 180 стран в индексе восприятия коррупции, подготовленном российским отделением центра антикоррупционных исследований и инициатив "Трансперенси Интернешнл". В прошлом году РФ занимала 146-е место. Исследование центр проводил в 178 странах, как пояснила 26 октября директор российского отделения центра Елена Панфилова, "путем опроса граждан и

экспертов". Соседи России в индексе – Папуа – Новая Гвинея и Таджикистан, (набравшие также 2,1 балла)⁷.

По экспертным данным, в 1996–1999 гг. так называемые «откаты» составляли в среднем 10% суммы контракта, в 1999–2003 гг. – 20%, в 2003–2005 гг. – 35%, в 2005–2008 гг. – 40%, в 2008–2009 гг. – 60%, в 2009–2010 гг. – 70%. Примерно в 2/3 случаев откат уходит чиновнику на офшорный счет, в остальных случаях – передается наличными.

Коррупционная составляющая в системе госзакупок составляет около 1 трлн. руб. ежегодно.

В 2009 г. по темпам экономического роста РФ заняла 207-е место из 214. Из стран G20 – по всем параметрам 20-е место. По уровню коррупции – 147-е место из 180 стран. По средней продолжительности жизни – 131-е место из 180.

Стоимость километра дороги превышает среднемировую в десятки раз, этот рынок закрыт и коррупционен.

Высокий разброс в уровне жизни граждан России стал одной из главных угроз национальной безопасности. В 2008 г. сегмент обеспеченных россиян составлял 1,2 млн. человек (0,8% населения). Им принадлежит 4,2 трлн. руб. ликвидных активов (10% ВВП), 40% частных депозитов банковской системы (2 трлн. руб.), 70% инвестиций в локальные паевые фонды (100 млрд. руб.) и 30% доходов населения (6 трлн. руб.).

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%. За инфляцию отвечает Банк России. Но формально он не подчинен правительству. 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, инфляция могла составить все 20%)⁸.

В конце апреля 2010 г. Счетная палата опубликовала информацию об игнорировании Банком России как минимум 2-х основополагающих законов РФ – Конституции (ст. 75) и ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)», предписывающих ЦБ «защиту и обеспечение устойчивости рубля». Выбранный в сентябре 2009 г. правительством и ЦБ курс на инфляционное таргетирование вызвал подозрения аудиторов в противоречии основному закону страны.

22 апреля Минфин разместил 2 транша еврооблигаций на \$5,5 млрд. из ожидаемых \$7 млрд. Т.е. Россия вернулась на мировой рынок госдолга. При

том, что в 1-ю половину весны 2010 г. в российские международные валютные резервы было переведено \$22 млрд.

Существует миф, что в последнее десятилетие шла милитаризация страны и возрождение военной мощи до уровня Советского Союза. Анализ показывает: в реальности произошла деградация российских ВС. Негативные процессы уже приняли необратимый характер. В итоге возможности российских ВС, например, на западном стратегическом направлении на порядок ниже группировки США и НАТО⁹. Не лучше обстоят дела и на других стратегических направлениях. Например, по данным¹⁰, Черноморский флот и Каспийская флотилия на сегодняшний день представляют собой уникальное собрание плавучего антиквариата.

Не стоит этому удивляться: в последние годы годовой бюджет МО равен годовым доходам 10-15 человек, называемых российскими олигархами.

По мнению Л.Ивашова, в настоящее время в России системы ПРО практически нет, она разрушена. Система ПВО также носит лишь очаговый характер, и большая часть территории России не поддается контролю со стороны систем ПВО¹¹.

Россия заняла 8 место в рейтинге загрязнения атмосферы углекислым газом, опубликованном компанией Maplecroft. 1-я шестерка с чрезвычайно высокими выбросами выглядит так: лидируют Объединенные Арабские Эмираты, следом за ними Австралия, США, Канада, Голландия и Саудовская Аравия¹².

В связи с аномальной жарой, природными лесными пожарами и задымлением в Российской Федерации в июле текущего года умерло на 14,5 тысяч человек, а в августе – на 41,3 тысячи человек больше, чем за этот же период прошлого года, – отмечается в докладе МЭР¹³. Суммарно за два месяца – на 55,8 тыс. человек, примерно в 4 раза, чем потери за всю афганскую войну.

Ключевое понятие, определяющее основной принцип современной российской политической системы – «вертикаль власти». Оно подменило собой другое ключевое понятие общества – «верховенство закона». «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 саморегулирования, искажает баланс прав и ответственности как политических субъектов, так и субъектов экономической деятельности, лишая их стимулов к развитию и конкуренции.

Местное самоуправление практически бездействует, т.к. отсутствует его экономическая основа: 64% налоговых сборов поступают в федеральный центр, а регионам остаются лишь 36%. При такой системе донорами являются 13 регионов из 83. Ни о какой самостоятельности в этих условиях не может быть и речи.

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.

В статьях^{14,15} приведены следующие данные, которые для наглядности представлены в виде таблицы. В качестве характерного года десятилетия выбран предкризисный 2008 г., который для *реальной* экономики был наиболее успешным

| № п.п. | Наименование продукции | Выпуск в 1990 г. | Выпуск в 2008 г. |
|--------|--|------------------|------------------|
| 1 | Цемент, млн. т | 83 | 53,5 |
| 2 | Химические волокна и нити, тыс. т | 673 | 123 |
| 3 | Грузовые автомобили, тыс. шт. | 665 | 256 |
| 4 | Трактора, тыс. шт. | 213,6 | 17,8 |
| 5 | Металлообрабатывающие станки, тыс. шт. | 74,2 | 4,8 |
| 6 | Гражданские самолеты, шт. | 124 | 6 |
| 7 | Автомобильные дороги, тыс. км | 6,2 | 1,4 |
| 8 | Железные дороги, км | 0,7 | 0,06 |
| 9 | Ядерные реакторы, шт. (за 10 лет) | 15 | 5 |

По сообщению пресс-центра МВД, в 2009 г. в России прошли 30 тысяч публичных акций, из них на 2,5 тысячах выдвигались политические требования. В мероприятиях участвовали 5,5 миллиона человек. 440 акций не были согласованы с органами власти, в них участвовали более 20 тысяч человек. 56 раз блокировались автодороги.

В 2009 г. Россия являлась абсолютным рекордсменом по числу исков, поданных в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Всего к России было подано 33 550 исков – 28,1% от общего числа исков в ЕСПЧ. По этому показателю Россия значительно опережает Турцию (11,0%), Украину (8,4%) и Румынию (8,2%). Согласно статистике ЕСПЧ, в 2002-2008 гг. по российским делам было принято 643 решения, из которых 605 были не в пользу государства. Количество дел из России постоянно растет: в 2001 г. было принято только 2490 жалоб от россиян, в 2009-м уже 13 666.

Список использованных источников

1. Медведев: Катастрофа в ЖКХ может наступить через 5-7 лет – <http://news.mail.ru/politics/4832060/>
2. http://top.rbc.ru/society/04/11/2010/493658.shtml#top_static
3. «Правда, ложь и статистика» Выступление заместителя председателя ЦК КПРФ, заместителя председателя Комитета ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАСХН В.И. Кашина 24 ноября 2010 г. при обсуждении Национального доклада, представленного министром сельского хозяйства РФ Е.Б. Скрынник // Подмосковная правда №68(669) о 2 декабря 2010 г.
4. «Послание в тупик» Лидер КПРФ Г.А. Зюганов прокомментировал послание президента Д.А. Медведева Федеральному собранию // Подмосковная правда №68(669) о 2 декабря 2010 г.
5. А.Фурсенко: В российских вузах сегодня "по-настоящему" учатся 15-20% студентов – <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20100103112941.shtml>
6. <http://news.mail.ru/politics/4885294/>
7. «Коммерсантъ» №200(4500) от 27.10.2010 г., «Россия поделила место с Таджикистаном и Папуа – Новой Гвинеей в рейтинге коррупционности» – <http://kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1529541>
8. «Взятки не сглаживаются» (успехи в борьбе с коррупцией выглядят очень относительными) // «Коммерсантъ» № 211(4511) от 16.11.2010
9. Кувшинова О. «Неправильная инфляция» // «Ведомости» № 3(2521) от 13.01.2010
- 10.Гриняев С.Н., Фомин А.Н. «Вооруженные силы России: год 2010» – http://www.csef.ru/studies/defence/projects/russian_army/analytics/710/
- 11.Россия заняла круговую оборону: угроза № 3 – Закавказье – : <http://news.mail.ru/politics/4916174/?frommail=1>
- 12.Эксперты: В настоящее время система ПРО в РФ разрушена – <http://top.rbc.ru/politics/07/12/2010/511089.shtml>
- 13.Россия заняла 8-е место в списке загрязняющих атмосферу государств – <http://www.rbcdaily.ru/2010/11/18/focus/562949979186107>
- 14.Аномальная летняя жара увеличила смертность в стране – <http://news.mail.ru/society/4660413/>
- 15.Иноземцев В. «Modernizatsya.ru: Где мы находимся» // «Ведомости» № 1(2519) от 11.01.2010
- 16.Иноземцев В. «Modernizatsya.ru: Жизнь за счет будущего» // «Ведомости» № 215(2733) от 15.11.2010

Приложение 2. Предложения по модернизации Конституции и системы государственного управления

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.

Анализ действующей Конституции РФ 1993 г. (далее – Конституции) с точки зрения ее соответствия основным принципам теории управления (в данном случае – управления обществом) показал следующее^{1,2}.

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).

В настоящее для Президента в статье 91 Конституции написано, что он неприкосновенен без всяких последующих разъяснений. Неприкосновенность Президента при желании можно толковать (так обязательно когда-нибудь и произойдет) в самом широком смысле. Например, Президент может распродать все национальные богатства, полностью обезоружить страну – по Конституции он останется неприкосновенен. 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.

В настоящее время 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 международных валютных 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.

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.

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.

Список использованных источников

1. Гриняев С.Н., Фомин А.Н. «Первоочередные мероприятия модернизации социально-экономической и общественной политической системы РФ» – http://www.csef.ru/studies/politics/projects/about_national_idea/analytics/747/
2. Фомин А.Н. «Национальная идея и национальная задача» – http://www.csef.ru/studies/politics/projects/about_national_idea/analytics/376/