

Игорь Алексеевич Гундаров –

доктор медицинских наук, кандидат философских наук, профессор, академик РАЕН, руководитель Центра мониторинга благополучия регионов Института социальной политики Академии труда и социальных отношений

О культуре **управления государством** по критерию качества жизни

Актуальность государственной цели

Указом президента России 2014 год объявлен Годом культуры. С эстетических позиций слово «культура» считается синонимом слова «искусство». Но есть и более широкое понимание, где культура отождествляется с развитием общества в целом, проявляясь через накопленные и создаваемые материальные и духовные ценности.

Наиболее крупным человеческим произведением является государство. Государство – это народ, проживающий на определенной территории, обеспечивающий себя средствами существования и обладающий механизмом самоуправления. По выражению философа Александра Зиновьева, государство есть социальный организм – «человек», – главным предназначением которого служит обеспечение своего существования как целого. Для этого требуется централизованная координация многих внутренних процессов, подобно тому как деятельность орга-

нов человеческого тела координируется головным мозгом. Одновременно в теле действует множество автономных подсистем, замкнутых функциональных циклов, но интегративную работу выполняет мозг. В государстве такую функцию реализует политический аппарат, или «государство» в узком смысле слова.

Качество управления может быть хорошим (с высокой культурой) и плохим (с низкой культурой). Критерии «хорошо» или «плохо» устанавливаются теми силами, которые формируют верховную власть в стране. В предшествующие века субъектом государственной деятельности выступал господствующий класс – рабовладельцы, феодалы, буржуазия, пролетариат – в лице номенклатуры. Согласно Конституции «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть» (ст. 3, п. 1, 2). Здесь высокой культурой управления является политическая деятельность, удовлетворяющая интересы народа.

В реальной жизни, однако, сложившийся политико-экономический строй вступил в противоречие с Основным законом. Еще Дмитрий Медведев в бытность его президентом на съезде «Единой России» прямо заявил: «Граждане оправданно хотят контролировать власть; всех достала коррупция, тупость системы, мы все хотим справедливости». Еще категоричнее звучат слова президента Владимира Путина, сказанные в 2013 г.: «Зачем нужна власть, если она не хочет знать ситуацию такой, какая она есть на местах, не принимает никаких мер и не слышит людей?» Неспособность существующего политического механизма обеспечивать культуру государственного управления становится все более очевидной. Что взамен? Готового ответа нет. Сложность задачи требует подключения к ее решению научной мысли. С 90-х годов коллективом отечественных ученых (Игорь Гундаров, Вячеслав Крутько, Зоя Кутейникова, Александр Тюриков) разрабатывается модель государственного управления через обратную связь по конечному результату с использованием теории функциональных систем академика АМН СССР Петра Анохина. Для эффективного функционирования любой живой системы требуется:

- ◆ наличие четкой цели управления — опережающее отражение действительности;
- ◆ количественная характеристика ее параметров, по которым осуществляется контроль над правильностью движения;
- ◆ наличие «акцептора действия», воспринимающего результаты движения и оценивающего их относительно контуров цели;
- ◆ существование надежных каналов обратной связи для доставки положительной или отрицательной информации к управляющим органам;

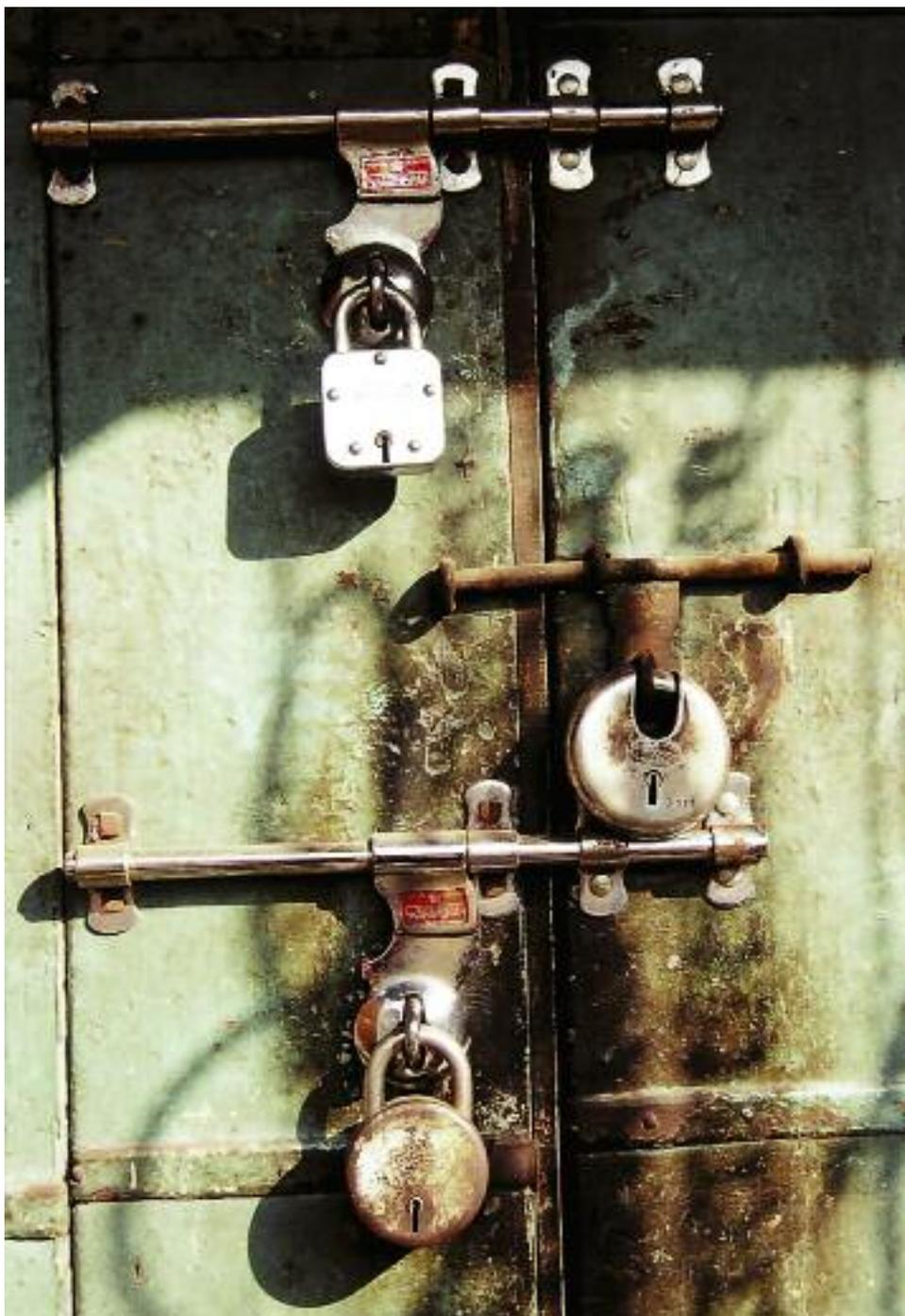


Леонтий Миропольский. Портрет Михаила Васильевича Ломоносова. 1787 год

Успешное управление кораблем «Россия» требует наличия на «капитанском мостике» своеобразного «компаса», направленного в сторону наиболее важных параметров жизнедеятельности. Они и должны быть целью государственного управления, защита их представляется первостепенной задачей всех и каждого. Еще Михаил Ломоносов, выстраивая для императрицы Екатерины II систему государственных приоритетов, ключевой позицией определил состояние населения: «Размножение и сохранение российского народа, исправление праздности и большее народопросвещение».

- ◆ механизм принуждения центра к корректировке курса при рассогласовании результатов с показателями цели. Первым шагом к эффективному политическому управлению — по этой теории — является определение цели государственной деятельности. В политической практике дан-

ное требование зачастую игнорируется. Так случилось с инициированной Михаилом Горбачевым перестройкой, когда казалось достаточно требовать: «Перемен, мы ждем перемен». Однако обнаружилось — этого хватает для слова старого, но не для созидания нового. Начиная рыноч-



Глубинная природа качества жизни стала раскрываться с осмыслением работ Эриха Фромма и Виктора Франкла, видевших благополучие людей в реализации потребности не только «иметь», но и «быть», обретая высокий смысл жизни.

ные реформы, Борис Ельцин тоже не сформулировал конечную цель и ее параметры. Рыночная экономика и демократия — это средства, а не цель. Как и призыв Медведева «Россия, вперед!» не указал: вперед — это куда? И лозунг Путина «Россия зовет!» не

проясняет, о каких далях идет речь.

Из-за отсутствия целевых показателей не действует седьмая статья Конституции: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих до-

стойную жизнь и свободное развитие человека». Что здесь понимается под «достойной жизнью», не уточняется.

Без полноценных критериев не работают в полной мере президентские указы о контроле над исполнительной властью на муниципальном и региональном уровнях.

Предложенные в Стратегии национальной безопасности контрольные ориентиры недостаточны, не разработан механизм слежения за их достижением.

Буксует поправка к Конституции об отчете правительства перед Государственной Думой (ст. 103, п. 1в), ибо отсутствие стандартных параметров отчета позволяет подменять оценку итогов прошедшего года обсуждением амбициозных планов на будущее.

Сложность эффективного управления Россией по сравнению с другими странами усиливается огромным пространством с большим количеством народов и народностей (более 180) и значительным числом административных единиц (более 80). Их гармоничное сосуществование требует мониторинга региональной информации, ее комплексного анализа, ранжирования территорий с выделением лидеров и аутсайдеров, доведения результатов до заинтересованных лиц. Такой информационной технологии — своеобразной «карты командира» — у российских политиков нет, включая президента РФ. В результате управление регионами зачастую осуществляется вслепую. Успешное управление кораблем «Россия» требует наличия на «капитанском мостике» своеобразного «компас», направленного в сторону наиболее важных параметров жизнедеятельности. Они и должны быть целью государственного управления, защита их представляется первостепенной за-

дачей всех и каждого. Экономические индикаторы (ВВП, производительность труда, инфляция, инвестиции и др.) для этого недостаточны, поскольку не отражают самого главного — человека, насколько ему уютно в окружающем мире. Еще Михаил Ломоносов, выстраивая для императрицы Екатерины II систему государственных приоритетов, ключевой позицией определил состояние населения: «Размножение и сохранение российского народа, исправление праздности и большее народопросвещение». Ограниченность материального процветания как цели социального прогресса осознается и интеллектуальной элитой Запада. Однако предложенный ООН индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) оказался неспособным определять вектор гуманистического движения, поскольку формирующие его компоненты сильно зависят от экономического потенциала. Поэтому страны с высокими значениями ИРЧП являются лидерами по преступности, самоубийствам, СПИДу, наркомании.

Качество жизни — цель, объединяющая всех

Что может быть привлекательнее, чем стремление стать богатым? В чем смысл и цель человеческой жизни, достойные управлять современным миром? Для русской философии смыслом жизни является сама жизнь в стремлении человека к личному счастью и социальному совершенствованию. Реализация такого смысла требует соответствующих условий. Их создание есть цель деятельности социального государства. По замыслу русских евразийцев прошлого века гармоничный государственный строй вбирает в себя лучшие черты монархии (авто-

ритарность и силу, не переходящие в тоталитарность) и демократии (участие широких масс в государственном строительстве, но не формальное, а реальное). Во власть выдвигаются самые талантливые и нравственные люди, для которых политическая и экономическая деятельность не самоцель, а явление духовно-патриотического смысла. Народ руководим выражающей его интересы инициативной частью, которая контролируется снизу народной волей, законодательно представленной в органах управления. Верхним уровнем контроля служат принятые обществом идеи и ценности. Среди них одно из ключевых — стремление людей к счастью. Счастье у всех народов всегда ставилось выше богатства.

Однако словом «счастье» принято обозначать сугубо индивидуальные ощущения. Для общества предлагается аналогичное понятие — качество жизни. О политическом значении качества жизни впервые сказал президент США Линдон Джонсон, что цели развития американского общества не должны определяться лишь экономической мощью страны и величиной банковских депозитов, а «могут быть измерены качеством жизни». Эту же мысль еще раньше выразил писатель-фантаст Иван Ефремов, утверждая, что на планете Земля должна быть Академия горя и радости, которая по динамике обоих состояний оценивает благополучие землян. В 70-е годы работами Римского клуба (Аурелио Печчеи, Деннис Медоуз), западных социальных психологов (Эрих Фромм, Дэниел Белл) сформулировано представление о качестве жизни населения как основной цели цивилизации. Новое мировоззрение получило широкое распространение в общественной и научной жизни Австрии,

Англии, Германии, Италии, США, Японии и др. Однако на практике дело свелось к рассуждениям о чем-то абстрактно желаемом, а не реально осуществимом и количественно измеряемом. В СССР эта тема обсуждалась преимущественно в русле критики буржуазной социологии за предпочтению индивидуалистского понимания человеческого благополучия.

Первоначально под качеством жизни понимали материальное благосостояние, которым обладает человек. Идеалом высокого качества жизни считалось «общество потребления и всеобщего благоденствия». Поэтому первая научная работа на данную тему была написана экономистом Джоном Гэлбрейтом под названием «Общество изобилия» (1968). К концу 80-х в обществоведческой литературе и политической жизни начала ощущаться недостаточность такого понимания категории «качество жизни». В благополучных странах об этом свидетельствовали студенческие забастовки, движения «хиппи» и «панков», экологические марши и др. Необъяснимым с марксистских позиций оказался «взрыв» СССР на фоне поступательного развития социалистических производительных сил и роста материального благосостояния населения.

Глубинная природа качества жизни стала раскрываться с осмыслением работ Эриха Фромма и Виктора Франкла, видевших благополучие людей в реализации потребности не только «иметь», но и «быть», обретая высокий смысл жизни. Эмпирическим толчком к раскрытию сути качества жизни стали исследования 80-х годов в медицине, включившей это понятие в арсенал методов оценки эффективности лечения. Качество жизни стало пониматься как удов-



Качество жизни – это соответствие условий жизни человека его потребностям и возможностям. Качество жизни показывает, насколько людям хорошо или плохо, счастливы они или страдают в конкретной среде обитания.

летворенность пациента своим организмом. При этом обнаружилось, что степень удовлетворенности зависит не только от объективного состояния тела, но также от психологических установок и текущих потребностей человека как личности.

Стало очевидным различие между понятиями «уровень жизни» и «качество жизни». Уровень жизни – это экономические условия существования населения, совокупность потребляемых им товаров и услуг (питание, жилище, образование и др.). Уровень жизни измеряется путем непосредственного подсчета имеющихся материальных благ: килограммы, тонны, метры и т.д. Человек обладает потребностями и возможностями, которые могут быть физиологи-

ческими, эмоциональными, интеллектуальными, духовными. Качество жизни – это соответствие условий жизни человека его потребностям и возможностям. Качество жизни показывает, насколько людям хорошо или плохо, счастливы они или страдают в конкретной среде обитания. Эти «хорошо» и «плохо» проявляются двумя главными блоками параметров – физического здоровья и духовного состояния.

Блок 1. Физическое здоровье:

- ◆ ожидаемая продолжительность жизни;
- ◆ смертность в трудоспособном возрасте;
- ◆ воспроизводство рода (суммарная рождаемость).

Блок 2. Духовное состояние:

- ◆ уверенность в завтрашнем дне (свадьбы);

- ◆ крепость семейных уз (доля сохраненных семей);
- ◆ социальная поляризация (10 процентов самых богатых к 10 процентам самых бедных семей);
- ◆ безысходность (самоубийства);
- ◆ агрессивность (убийства);
- ◆ несправедливость распределения собственности (грабежи и разбои);
- ◆ отказ от потомства (доля социальных сирот).

Важная роль этих параметров для качества жизни доказывается тем, что именно они выделены в общечеловеческие этические заповеди – «не убий», «не укради», «не прелюбодействуй», «не отчаивайся» и др. В отличие от показателей уровня жизни, которые меняются по мере развития истории, показатели качества жизни достаточно устойчивы. Как и тысячи лет назад, у современных людей нет ничего важнее, чем сама жизнь, продолжение рода,

свобода, счастье, общественное признание.

Параметры качества жизни являются не только целью эффективного государственного управления, но и его условием. Когда они находятся за пределами допустимого, их коррекция становится целью. Если же ситуация нормальная, общество может ставить себе другие цели. Но непременным условием любых реформ должно быть поддержание качества жизни не ниже допустимых пределов.

Единство цели и средств

Осознание первостепенности качества жизни и возможность его количественной оценки привели к выводу, что именно оно должно стать целью государственного управления. Эта идея впервые была заявлена мной в 1997 году в «Независимой газете» Виталия Третьякова. Для ее продвижения в политику был создан Общественный совет по вопросам качества жизни граждан РФ под председательством академика РАН Дмитрия Львова со штаб-квартирой на Старой площади. Операция по прививке российского ноу-хау менталитету политической элиты оказалась успешной. Прорывная концепция была включена в проект Федерального закона «О правовых основах биоэтики и гарантиях ее обеспечения» (ст. 4), содержится в Стратегии национальной безопасности. Однако для внедрения в жизнь потребовалась доработка ряда ключевых положений. В частности, достаточно ли контроля над качеством жизни, чтобы быть уверенным в правильности государственного курса? Известны разные способы влияния на самочувствие населения:

- ♦ предоставить людям то, в чем они нуждаются;

- ♦ ограничить информированность, сместив приоритеты к более доступным целям;

- ♦ снизить планку социальных запросов, уменьшив степень критичности к условиям существования.

Из этого следует, что улучшить качество жизни можно и пагубными средствами, перемещая сознание в мир грез и ложных приоритетов. К тому же человек способен управлять качеством жизни посредством собственных волевых усилий — вопреки объективным обстоятельствам. Поэтому если снижение качества жизни однозначно говорит об ухудшении ситуации, то рост качества жизни не всегда означает, что объективное положение улучшилось.

Значит, «компас» правильного пути должен включать не только цель движения, но и средства ее реализации. Опыт показал пагубность установки, согласно которой для достижения цели все средства хороши. Но столь же пагубно и противоположное утверждение, будто цель — ничто, а движение — всё. При культурном государственном управлении требуется учитывать как стратегию пути, так и тактику движения. Вместо метафизического «или—или» должно быть диалектичное «и—и». Соответственно в критерии социального прогресса уровень жизни тоже включается, но не как цель, а как средство.

Блок 3. Уровень жизни:

- ♦ доля заработной платы в ВВП;
- ♦ объем потребляемых населением услуг;
- ♦ объем розничного товарооборота;
- ♦ доля лиц с высшим образованием;
- ♦ доля семей, нуждающихся в жилье;
- ♦ доля расходов на здравоохранение в ВВП.

Но и этого недостаточно для гарантии государственного

благополучия. Высокое благосостояние населения может обеспечиваться за счет эксплуатации природных ресурсов в ущерб стратегическим интересам и благополучию потомков. Поэтому в культуру управления Россией должен включиться также контроль над экономическим потенциалом, оборонным потенциалом и инвестициями в будущее развитие.

Блок 4. Экономический потенциал:

- ♦ промышленное производство;
- ♦ сельскохозяйственное производство;
- ♦ инвестиции в основной капитал.

Блок 5. Оборонный потенциал:

- ♦ доля ВВП на науку;
- ♦ доля ВВП на военно-промышленный комплекс;
- ♦ доля ВВП на обучение военных кадров;
- ♦ доля ВВП на боевую подготовку.

Блок 6. Инвестиции в будущее развитие:

- ♦ доля бюджета на образование;
- ♦ доля бюджета на культуру;
- ♦ доля бюджета на физкультуру и спорт;
- ♦ экологическое благополучие (доля проб воздуха, воды и почвы, соответствующих санитарным нормам).

Внутри каждого блока составляющие его параметры нормируются, то есть переводятся в баллы по 100-балльной шкале. Это позволяет свергивать их в индекс соответствующего блока. Если параметры имеют разную ценность, им придаются весовые коэффициенты. В свою очередь блокковые индексы тоже нормируются и свергиваются в единый индекс достойной жизни населения (ИДЖН). У каждого параметра устанавливаются предельные значения («красные флажки»), выход за которые в мирное время запрещен.

Механизм народного контроля

Для реализации своего права быть хозяином страны народ нуждается в механизмах текущего влияния на деятельность политической власти. В странах буржуазной демократии таковыми считают всеобщие выборы, референдум, свободу слова в СМИ. Однако опыт показал их недостаточность для защиты от заблуждений и произвола политиков. Даже когда у государственного руля оказываются достойные граждане, они зачастую начинают руководствоваться не общими, а личными интересами. Желание отечеству добра, как оказалось, не страхует от причинения ему зла. К тому же 4-5-летний интервал между выборами позволяет совершить много трагических ошибок. Сами выборы нередко превращаются в клоунаду. Референдум — слишком дорогое и громоздкое для частого употребления средство. СМИ подвержены сильной зависимости от финансовых и административных рычагов.

Требуется более надежный инструмент народного контроля, к тому же действующий в режиме реального времени. Таковым может стать Национальная система мониторинга качества жизни. Она должна состоять из федерального и региональных общественных центров. Место ее локализации — Общественная палата РФ и аналогичные региональные структуры. Система финансируется защищенной статьей бюджета и самоуправляема. Ее членами являются научные эксперты, выбираемые ежегодно случайным методом из общего состава ученых России. Статистические данные поступают каждые полгода из региональных статистических отделов и Росстата. При запредельном отклонении контролируемых показателей эксперты оцени-

вают, в какой мере их ухудшение обусловлено внешними обстоятельствами. Если таковых нет, ответственность возлагается на власть. В работе центра принимают участие в роли наблюдателей представители СМИ, политических и общественных организаций. Центр обеспечивает информацией президента, Федеральное Собрание, правительство, Академию наук, Общественную палату.

За две недели до отчета правительства перед Государственной Думой результаты научной экспертизы издаются в виде «Белой книги», представляются в СМИ и на специальном сайте для общего пользования. Это позволит депутатам подготовиться к осмысленному обсуждению отчета. Его формат содержит сведения о параметрах ИДЖН:

- ♦ в динамике за последний год;
- ♦ по сравнению с каким-то начальным периодом, взятым в качестве точки отсчета;
- ♦ в сравнении со странами СНГ.

Наряду с докладом премьера заслушивается доклад оппонента из числа научных экспертов. Если результаты государственной деятельности приближаются к заявленной цели, политическое управление оценивается как удовлетворительное. В противном случае констатируется неспособность президента выполнять функции гаранта Конституции с вытекающими из этого правовыми последствиями. По аналогичной схеме отчитываются в регионах губернаторы с заслушиванием оппонентов из состава региональных центров мониторинга качества жизни.

Наличие на всех уровнях одинаковых параметров контроля заставит руководителей отвечать за свои действия не эгоистично, а с единой для всей страны позиции. Таким обра-

зом, параллельно с административной вертикалью власти, в виде своеобразной обратной связи возникнет функциональная вертикаль, призванная осуществлять главную государственную функцию — обеспечение целевых уровней ИДЖН и его параметров.

По-иному станут предлагаться и непопулярные меры. Общество предварительно будет подготавливаться к нововведениям, чтобы принимать их с согласием. Тогда они превращаются из непопулярных в вынужденные, но желаемые. Так бывает с болезненной операцией, несущей облегчение, на которую идут с надеждой. Введение ответственности за культуру управленческой деятельности заставит сменяющиеся на выборах политические режимы действовать преемственно, исходя из интересов страны в целом. Подобная непрерывность являлась прежде достоинством монархии. Теперь ею способна овладеть и демократия. Кто бы ни пришел к управлению страной, всякий вынужден осуществлять те преобразования, которые совпадают с национальными интересами.

Рывок в развитии

Управление государством по критерию качества жизни обеспечит утверждение принципов политического руководства нового типа. Всякие управленческие действия должны соответствовать ценностям, потребностям и возможностям народа. И тогда общество становится главным распорядителем собственной жизни, поскольку будут осуществляться лишь те действия, которые для него органичны и естественны. Население приобретает «оружие» защиты собственных интересов, которое через обратную связь осуществляет ежегодную коррекцию ошибочных государственных решений. Главное

свойство этого «оружия» — не наказание за ошибки, а предупреждение их появления или прогрессирования. Во властную пирамиду встраивается прямая демократия, преодолевающая отчуждение народа от власти.

Контроль над политиками со стороны народа позволит избежать жестокости социальных революций — необходимых механизмов исторического прогресса. Они не отменяются, а становятся «бархатными» за счет встроенных в управление механизмов обратной связи. По мере нарастания недовольства народных масс происходящее ухудшение качества жизни будет принуждать власть эволюционными средствами осуществлять революционные преобразования. И так всякий раз по мере созревания объективных и субъективных предпосылок качественных социально-экономических трансформаций.

В международном масштабе развитие государств станет осуществляться не насильственным принуждением к универсальной для всех модели, а поиском оптимального варианта для конкретной страны. Для одних народов потребуется больше экономических свобод, для других — больше планового начала. Кому-то милее монархия, кому-то — парламентская республика. Но в любом случае выбор осуществляется общественной волей, направленной, как мечтал великий фантаст Иван Ефремов, на уменьшение горя и увеличение радости.

Это потребует иного подхода и к определению цивилизованности государств. В настоящее время доминируют технико-экономические критерии, согласно которым Индия и Китай с их тысячелетней культурой считаются менее цивилизованными, чем насчитывающие два с лишним столетия

Соединенные Штаты. С культурологических позиций этого недостаточно, поскольку наиболее высокие показатели краж, грабежей, убийств, изнасилований отмечаются на Западе. Оценка цивилизованности народов потребует более сложного инструмента, учитывающего взаимодействие материальных и духовных ценностей.

Расчеты показали, что качество жизни человека зависит от экономических параметров примерно на треть, а на две трети — от духовных факторов (нравственности, образования, искусства, воспитания и др.). Красноречивым примером является опыт ГДР, присоединившейся к ФРГ: материальное благосостояние бывших восточных немцев выросло в 2–3 раза, а они стали вымирать от разочарования, озлобленности и тоски. Поэтому государственная политика должна будет ориентироваться не только на экономические, но и на духовные интересы, развивая стремление к справедливости, взаимопомощи, свободе, порядку, социальной поддержке. Живущему поколению захочется не только удовлетворять личные потребности, но также заботиться о будущем благополучии своих детей и внуков.

С экологической точки зрения новый вектор развития содержит большой оптимистический потенциал. Для достижения высокого качества жизни потребуется значительно меньшая нагрузка на природу, чем для достижения большого богатства. Мечта дожить до высокого качества жизни становится реальной для большинства землян, поскольку потребует не максимальных уровней душевного ВВП в 25–30 тысяч долларов, как у американцев или швейцарцев, а в 3–4 раза меньшие суммы. Важно, что переход к более гуманной целевой установке

прогресса не потребует насильственного отказа от предыдущей целевой установки. Благодаря большей привлекательности новая вытеснит старую естественным путем. Прежняя цель — стремление к высокому уровню жизни — сыграла огромную историческую роль, обеспечив человечеству научно-технический прогресс. Однако параллельно с ним нарастала социальная несправедливость, достигшая к XXI веку недопустимых размеров. Новая цель — стремление к высокому качеству жизни — позволит найти гармонию между эффективностью и справедливостью в интересах всего населения.

История второй половины XX века показала, что именно качество жизни — а не ее уровень — является той взрывоопасной смесью, которая служит субстратом социальных революций. Игнорирование силы общественного духа, за динамикой которого никто не следит, привело к крушению СССР даже на фоне роста общего материального благосостояния. Для предупреждения подобных трагедий требуется мониторинг общественной атмосферы, который позволит находить оптимальные пропорции взаимодействия исторического материализма и исторического идеализма. Двигаться придется как при переходе реки вброд, «ощупывая ногами камни», так учил Дэн Сяопин. Только щупом станет реакция показателей ИДЖН на предлагаемые реформы. Подобная тонкая настройка обеспечит России роль международного лидера в достижении высокого качества жизни. Задача вполне реальная, учитывая, что в 60-е годы СССР уже имел самые низкие среди развитых стран уровни смертности, преступности, самоубийств наряду с передовыми достижениями в искусстве, науке и технике. 