ЦЕНТР ПРОБЛЕМНОГО АНАЛИЗА
И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО
ПРОЕКТИРОВАНИЯ

В.И. Якунин, С.С. Сулакшин,
М.В. Вилисов, Д.В. Соколов

НАУКА И ВЛАСТЬ

Проблема коммуникаций

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, М.В. Вилисов, Д.В. Соколов

Наука и власть
Проблема коммуникаций

Москва
Научный эксперт
2009

УДК 342.5:001
ББК 67.400.6ж
Я34

Якунин В.И., Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Соколов Д.В. Наука и власть Проблема коммуникаций. М.: Научный эксперт, 2009. — 248 с.

ISBN 978-5-91290-075-4

Эффективность государственного управления в современных условиях зависит от глубины понимания отношений, являющихся объектом управления, и от степени проработанности принимаемых управленческих решений. Любой, даже самый профессиональный управленец в условиях постоянно возникающих новых вызовов, усиливающегося потока информации нуждается в научно-экспертной поддержке своей деятельности, обеспечивающей необходимый уровень проработки управленческих проблем и решений, позволяющей формировать стратегию развития. Поэтому от эффективности взаимодействия власти и науки зависит успешность государственного управления и, в конечном итоге, судьба страны.

В работе исследуются основные цели и механизмы организации взаимодействия власти и науки в России и ряде зарубежных стран, идентифицируются проблемы в организации взаимодействия российской власти и научно-экспертного сообщества, а также предлагаются варианты решения этих проблем с учетом зарубежного опыта и российских особенностей. Работа основана на результатах обзора обширной практики научно-экспертной деятельности в сфере государственного управления.

Книга предназначена для специалистов органов государственной власти и органов местного самоуправления, работников управленческого аппарата крупных компаний, представителей научно-экспертного сообщества, политиков, преподавателей вузов, студентов и аспирантов.

На обложке:
И.К. Федоров «Императрица Екатерина II у М.В. Ломоносова». 1884 г.

УДК 342.5:001
ББК 67.400.6ж

ISBN 978-5-91290-075-4 © Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Содержание

Введение — постановка задачи.....4

Глава 1. Наука и власть как субъекты коммуникации.....33
1.1. Общая институциональная характеристика.....33
1.2. Субъекты взаимодействия.....39
1.3. Потенциал коммуникаций.....96

Глава 2. Мировой опыт научно-экспертной поддержки власти...139
2.1. Основные достижения.....139
2.2. Возможности и риски переноса зарубежного опыта в Россию.....181

Глава 3. Российская проблема интеллектуальной поддержки власти.....189
3.1. Основные задачи в российском контексте.....189
3.2. О возможной схеме научной поддержки законотворческой деятельности Правительства РФ.....209

Заключение.....235

Список литературы.....239

Введение — постановка задачи

В сложно устроенной системе государства — общества — страны существуют два весьма существенных института. Само государство (или власть) и национальная наука. Государство здесь имеется в виду в определенном своем качестве, а именно, в качестве механизма разработки, принятия и реализации управленческих решений. Эти институты связаны друг с другом, зависят друг от друга. Привычно и само собой разумеется то, что наука должна поддерживаться, финансироваться государством, т. е. зависит от государства, нуждается в нем. И это действительно так. Однако, воспринимая реальные факты отношения современного Российского государства к национальной науке, которых более чем достаточно, можно прийти к выводу, что Российское государство в национальной науке не очень-то нуждается.

Возникает вопрос: для чего вообще государству (государственной власти) нужна наука? Можно видеть две группы неотъемлемых потребностей государства. Неотъемлемых — значит критически или жизненно важных для него. Как воздух для человека. Лиши человека воздуха — и он умрет. Так и у государства как института существуют неотъемлемые потребности. Забудем о них — и государство станет беспомощным, развалится, превратится в несостоятельное, проиграет геополитическое соревнование или войну и так же умрет, как человек, лишенный возможности дышать. Речь пойдет именно о таких потребностях государства в некоторых услугах национальной науки. Существует много вопросов в этом контексте: бюджета, госзаказа, подготовки кадров, национальных программ, системы аттестации, негосударственной науки и т. п. В настоящей монографии рассматривается конкретный вопрос, а именно — коммуникаций двух субъектов: власти и науки.

Итак, зачем власти (государству) наука? Есть две критически важных сферы.

Во-первых, это государственный суверенитет и безопасность.

Обеспечить эти две потребности возможно только при достаточной развитости оборонной науки, с которой связаны науки — фундаментальная, точные, да и все прикладные, включая часть гуманитарных. Очевидно, что для крупных государств, к числу которых принадлежит Россия, обеспечение государственного суверенитета без оборонной самодостаточности невозможно. Когда-то считалось, что постоянные члены Совета Безопасности ООН — это только те страны, у которых есть собственный боеприпасный производственный цикл. Появление нового супероружия, меняющего понятие суверенитета для малых государств (типа ядерного, направленного действия или информационно-психологического), — это исключительно дело новых научных изысканий.

Информационные, психологические аспекты войны, сложные способы подрыва несиловых оснований государственности враждебной страны, что входит в предмет части гуманитарных наук, — это тоже аспекты науки. Несиловые основания государственности страны — это как раз те потенциалы, подрыв которых привел к развалу СССР, несмотря на его самую мощную в мире армию и ядерно-ракетную мощь.

В СССР вся наука финансировалась государством либо по схеме прямого госзаказа, либо по схеме т. н. хозрасчетного финансирования, но и здесь заказчиком выступали государственные предприятия. Так вот в документах госзаказа всегда значилось обязательство исполнителя усмотреть в получаемых результатах военный аспект их применения. Если считать, что государственный суверенитет — это для страны ценность № 1, то, вероятно, такой подход является правильным. Передовая оборонно значимая наука, как бы к этому не относиться, всегда выступала локомотивом и общегражданского технического прогресса.

Что происходит сегодня с самыми передовыми достижениями науки? Они, к сожалению, все реже реализуются на российской территории — сегодня российские мозги во многом работают за рубежом, на чужую оборону и суверенитет. Вряд ли кто-то сомневается, что такой итог не является большим достижением в управлении наукой современным Российским государством.

Начиная с оплаты труда российских ученых, организации госзаказа и заканчивая объемом госфинансирования науки.

Во-вторых, это эффективность государственного управления.

Госуправление, как и любое другое управление, — это вполне материальная сфера деятельности, которая в принципе не изолирована от всей управленческой атрибутики и потребностей, таких как адекватность целеполагания, эффективность методов решения управленческих задач, контроль и оценка результатов (т. е. обратные связи), качество управленческих кадров, потребности в инновациях системы управления. Все эти аспекты вполне входят в предмет научных изысканий. Если раньше государство интересовала эта тема (существовала тема НОТ — научной организации труда, в том числе управленческого, соответствующие институты), то сегодня сказать об этом что-либо применительно к государственной заинтересованности попросту невозможно.

Вот падает самолет. Госкомиссия определила, что пилоты совершили ошибки, оказались недостаточно опытными, действовали непрофессионально. Это самолет: 20 параметров и 30 ручек управления. Число жертв — 100 человек.

А вот современная Россия. Форсированная социально-экономическая реформа последних 17 лет. Только за счет спровоцированной смертности, снижения рождаемости, сокращения продолжительности жизни число жертв — 28 млн человек. Качество государственного управления оплачено десятками миллионов жертв! В государстве не 20 параметров управления и не 30 ручек настройки. А неисчислимо больше. Но почему-то по факту управлять этим объектом могут случайные, неподготовленные люди, почему-то закладывать виражи можно любые, почему-то, кроме инфляции и сырьевого экспорта, можно ничем не интересоваться… Примеров, показывающих, к чему это приводит, можно привести много, в том числе из российской летописи последних лет.

Качество, результативность, нравственность государственного управления — это предельно профессиональные, сложные вещи, порождающие множество вызовов и задач, решать которые как раз и призвана наука.

Государственное управление и творческое решение нестандартных задач — нетождественные виды деятельности. Госуправ-

ление — это, конечно, тоже область творчества. Часто это поле проявления настоящих талантов. Но есть большая специфика в государственной деятельности, которая существенно отличает ее от любой другой деятельности. Ставить и решать самые сложные задачи — это удел науки. Действовать по регламенту и закону — это удел бюрократии. Сравнение специально упрощено, чтобы видеть сущностное отличие. И одновременно — противоречие.

Профессии чиновника и ученого разные. Если для первого необходимы прежде всего организационные навыки и умения, исполнительность, дисциплинированность, знание стандартов управления, знание предмета управления (это не значит, конечно, что в этой профессии отсутствует творческое начало), то для второго характерно прежде всего умение решать новые, т. е. нестандартные задачи. Есть ли в этих двух видах деятельности пересечения? Да, есть.

Во-первых, в государственном управлении существуют и форс-мажорные, и нестандартные ситуации. Существует такое понятие, как кризисное управление, в пределе — конфликт и война. Его алгоритмы — предмет самых тонких, научно обоснованных, сбалансированных по вероятностям, прогнозам эффективности, оценкам рисков и угроз разработок. Все ли из них возможны в режиме он-лайн? Нет, должны быть т. н. сценарные библиотеки кризисного управления. К несчастью, в российской практике подобных механизмов нет. За примерами ходить далеко не нужно. Демографический кризис в России — самый современный пример. Финансовый кризис — самый тяжелый пример. Южно-Осетинские события — самый трагический пример.

Во-вторых, в практике государственного управления постоянно присутствует элемент разработки.

Разрабатываются новые документы, новые решения управленческих задач: борьбы с инфляцией, борьбы с бедностью, снятия международной напряженности, реализации крупных экономических проектов и т. д. Очевидно как творческие задачи ложатся бременем на чиновника и бюрократа. Но ведь он профессионал вовсе не в этом типе человеческой деятельности.

Народная рефлексия давно определила: «сила есть (власть) — ума не надо», «я начальник — ты дурак». Формула крайнего на-

родного сарказма, конечно, не общий диагноз, но точно подмечает издержки, свойственные в том числе психологии власти, подчеркивает проблемы государственного управления, реально существующие.

Итак, противоречие — между властным мандатом на управление и профессиональным знанием предмета управления — для реальной власти фундаментальное и вечное. В механизмах властного управления место для коммуникаций с наукой имеется практически на каждом управленческом этапе (рис. В.1).

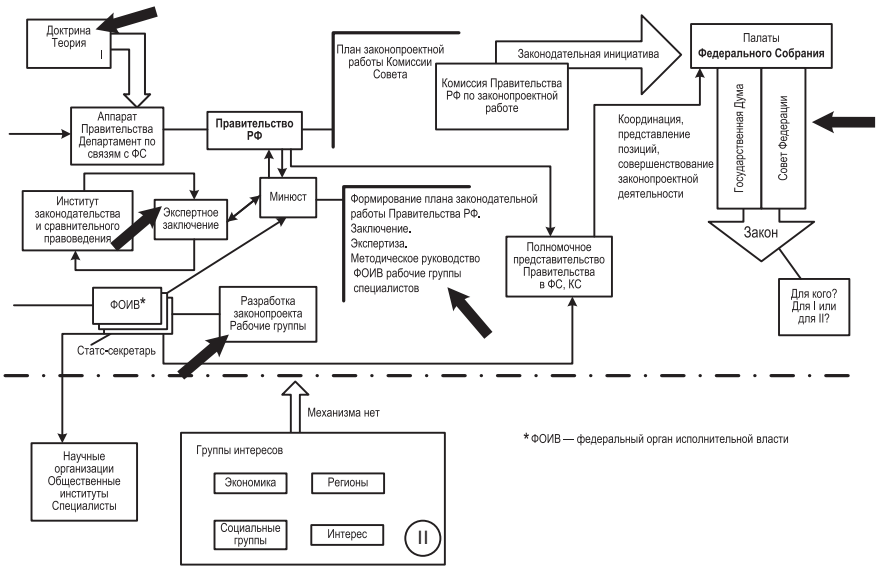


Рис. В.1. Топология разработок в федеральном механизме власти. Стрелками обозначены точки возможных научно-экспертных подключений

Каким образом противоречие властного управления и научного начала может сниматься на практике?

Очевидно, что идеальное снятие противоречия — это привлечение во власть профессионала высокого уровня. Но здесь есть свое вечное противостояние двух подходов, а именно — доверительности и профессионализма в кадровом рекрутинге. Кого политический лидер, чиновник высокого ранга приглашает к себе в команду? Может быть, он приглашает признанного специалиста,

но лично ему незнакомого и не проверенного на преданность? Может быть, он приглашает более сильного, более умного, чем он сам, управленца? Для российской практики ответ слишком очевиден, чтобы перечислять примеры и приводить подробности.

В эффективных схемах властного кадрового рекрутинга — например, *настоящих* выборах — в соревновании отфильтровываются, отбираются самые сильные управленцы-специалисты. В российском случае суррогатизация и монополизация партийного строительства, наличие бюрократизированной «вертикали власти», постреволюционные кадровые случайности, наконец, кадровая коррупция сводят указанные возможности к минимуму. Линейные карьерограммы (от низа до верха) для высших российских чиновников послереволюционного времени — это исключение. Но самое печальное, что вместо профессионального рекрутинга запускается т. н. система кадрового строительства «от плеча».

Подчиненный, назначаемый по доверительному принципу, не «может» быть умнее, сильнее, опытнее своего начальника. Совершенно понятно, что с каждым новым кадровым поколением (особенно когда выборы, т. е. соревнование-отбор, заменены назначением, осуществляемым по воле предыдущего начальника) ситуация лишь усугубляется. Включен и прогрессирует процесс деградации качества государственного управления. Это — на самом деле специфический российский диагноз.

Причем речь не идет о том, что хороший ученый обязательно будет хорошим управленцем во власти. Такие случаи довольно редки. Однако ученый хотя бы приучен иметь дело с критериями истины, обладает творческим потенциалом и способностью учиться и рефлексировать. И уж совершенно очевидно, что худший вариант — это революционное вознесение на вершины власти «матросов железняков» с комплексами — «наполеона», неполноценности, вороватости и т. п. А в условиях, когда власть становится авторитарной и абсолютной, ее заложниками оказываются вся страна, все население, а, как свидетельствует история, в случае бесноватости — и весь мир тоже.

Такова на самом деле цена проблемы соединения национального института силы (власти) и национального института

интеллекта, добавим — еще и нравственности. Проблема эта не является принадлежностью только истории, и у современной России в этой области есть актуальные вопросы.

Другой, более реалистичный, способ снятия указанного противоречия — это **коммуникации** ученого и властного управленца. При этом возникает соединение двух потенциалов, что и является темой настоящего исследования.

Существует ли мировой опыт решения аналогичной задачи? Конечно, существует. Наиболее типичный пример — фабрики мысли. Весь успешный мир, в общем-то, действует по этой схеме. Фабрики мысли (think tanks), интеллектуальные усилители властных решений, консультативные советы, кризисные фокус-группы, экспертные советы, ситуационные комнаты, сценарное управление, специализированные в области государственного управления институты и множество иных методов и механизмов разработаны и эффективно используются в мировой практике (рис. В.2).

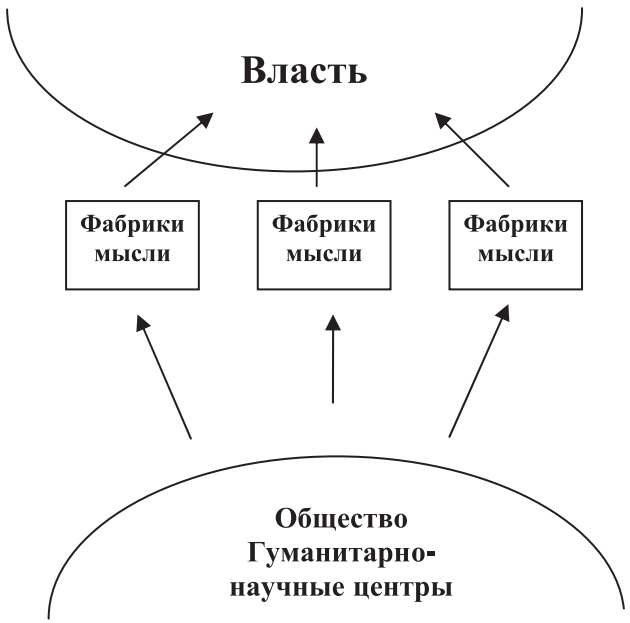


Рис. В.2. Схема коммуникаций науки и власти

Есть подобные примеры и в России. Но как всегда со своими особенностями. Одна из них еще несколько лет назад идентифицирована как явление «идейной коррупции», которая процветает до сих пор[1].

Чиновник из Минфина будет держаться насмерть, отстаивая необходимость вывода национальных финансов из экономического оборота, пока не обанкротятся все банки, а финансовый рынок не рухнет, экономика окончательно не превратится в сырьевой придаток мировой экономики, а суверенитет страны не станет фикцией. И чиновника, и эти давно обанкротившиеся подходы будет поддерживать основной для него разработчик — институт, недавно поменявший статус аффилированного с бывшим грефовским Минэкономразвития на статус правительственного института. Ниже будет показано, к чему приводит подобная «научность» государственного управления.

В целом, в России существует целый спектр консультирующих власти структур. Заметим только, что значительная часть из них в 1990-е гг. рождались на гранты зарубежных фондов, т. е., скажем прямо, иностранных государств, и представления о национальных интересах и национальной безопасности России у этих структур иногда весьма специфические.

Кроме института личного и коллегиального научно-экспертного консультирования властных управленцев, существует система госзаказа на научные разработки применительно к задачам госуправления. В сметах любого министерства есть статья расходов на НИОКР.

Госзаказ на интеллектуальные разработки возникает на этапе создания проектов управленческих решений, законов, постановлений, концепций, стратегий, основ государственной политики, программ и т. п. В российской практике часто бывает, что иной документ такого ранга ничего, кроме удивления, не вызывает. Нет управленческой атрибутики: ни кто должен исполнять, ни ресурсных и временных назначений — часто пони-

[1] *Сулакшин С.С.* Наука и власть: структуризация проблемы / Наука и власть: проблема коммуникаций. Материалы всероссийской научной конференции. М., 2009. С. 59.

маешь, что исполнять такой закон невозможно, а на деле никто его исполнять и не собирается. Результат в таком случае закономерен.

В постановлениях говорится о нацпроекте «доступное жилье», а оно становится в результате еще более недоступным. Говорится о переходе к экономике знаний, а экономика становится все более сырьевой и т. д. и т. п. — ниже примеры будут даны в деталях.

Возможно ли количественно судить о потенциале государственного управления? Можно ввести обобщенный коэффициент интеллектуально-творческого качества (или потенциала) государственного управления (или властной элиты). Достаточно очевидно, что научная обоснованность государственного управления имеет непосредственное отношение к этому показателю. Получается он на основе множественной экспертной оценки. Метод получения оценки описан в работе[2].

В табл. В.1 дана современная оценка этого показателя по ансамблю стран мира[3].

Таблица В.1

Качество государственного управления стран мира

№	Страна	Индекс качества госуправления (отн. ед., линейная шкала)
1	Великобритания	101
2	Белоруссия	98
3	Франция	93
4	Казахстан	93
5	Индия	89
6	Израиль	84
7	США	82
8	Япония	77

[2] *Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. и др.* Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М.: Научный эксперт, 2007.

[3] Данные авторов.

Продолжение таблицы В.1

№	Страна	Индекс качества госуправления (отн. ед., линейная шкала)
9	Китай	76
10	Германия	74
11	Италия	71
12	Россия	60

Комментарий к таблице очевиден.

Естественно, что государственные органы объявляют тендеры на размещение госзаказа на НИОКР. В России достаточно редкий случай, когда тендер имеет шанс выиграть действительно творчески дееспособный исполнитель. Данные отношения чрезвычайно уязвимы для коррупции. В целом, по неофициальной экспертной оценке, до 60% средств на управленческий НИОКР попросту добавляются к фонду оплаты труда самих чиновников. Качество разработок при этом бывает совершенно разное и зависит от степени сознательности и профессиональной подготовленности самих чиновников.

Распространены и другие случаи, когда выполнение бюджетных НИР превращается в конвейер: фирма, имеющая неплохую репутацию, выигрывает конкурсы, а затем нанимает абсолютно сторонних исполнителей (зачастую, рекомендованных заказчиком) и создает некий квазинаучный «продукт», который с успехом принимается и, нередко, с таким же успехом забывается. Подобной участи не избегают и сами исполнители — государственные структуры, даже РАН.

Вопрос о причинах качества государственного управления становится риторическим.

Вместе с тем, в мире фабрики мысли — интеллектуальные усилители власти — работают, и вполне эффективно. В табл. В.2 приведены мировые бренды государственно-управленческого консалтинга только по открытому списку.

Можно ли назвать сегодня для России авторитетные и безусловно научно состоятельные консалтингово-управленческие структуры, сопоставимые с RAND-Corporation?

Таблица В.2

Мировые фабрики мысли[4]

№	Название интеллектуального центра	Головной офис
1.	RAND Corporation	Санта Моника, США
2.	Global Industrial and Social Progress Research Institute	Токио, Япония
3.	Stockholm International Peace Research Institute	Стокгольм, Швеция
4.	Centre of Strategic and International Studies	Вашингтон, США
5.	The Adam Smith Institute	Лондон, Великобритания
6.	The Brisbane Institute	Брисбен, Австралия
7.	The Fraser Institute	Ванкувер, Канада
8.	The International Institute for Strategic Studies	Лондон, Великобритания
9.	The National Institute for Research Advancement	Токио, Япония
10.	British Council	Манчестер, Великобритания
11.	European Institute of Public Administration	Маастрихт, Нидерланды
12.	DEMOS	Нью-Йорк, США
13.	Foreign Policy Center	Лондон, Великобритания
14.	Woodrow Wilson International Center	Вашингтон, США
15.	Brookings Institution	Вашингтон, США
16.	The Center for American-Eurasian Studies & Relations	Вашингтон, США
17.	American Foreign Policy Council	Вашингтон, США

На самом деле, исследовательских консалтинговых групп в России немало. Есть подобные экспертные группы и в очень влиятельных общественно-политических структурах — например, в «Единой России», в государственных структурах. Их иерархию по т. н. творческому потенциалу или, в конечном итоге,

[4] *Костылев Е.В.* Зарубежные и отечественные мозговые центры / Гуманитарная наука и идеология. Гуманитарные науки как фабрики мысли. Материалы научного семинара. Вып. № 2, М.: Научный эксперт. 2007.

управленческому качеству выходного интеллектуального продукта также можно экспертно оценить (табл. В.3).

Интересно отметить, что предельное максимальное значение индекса, который имеют подобные структуры в мировой практике фабрик мысли, составляет 83.

Таблица В.3

Индекс творческого потенциала некоторых зарубежных и российских «Фабрик мысли»[5]

№	Фабрика мысли (учреждение)	Индекс (от 0 до 100)
1	Предельный индекс	83
2	Экспертное сообщество ЦРУ (США)	82
3	RAND-Corporation (США)	80
4	ИНСОР	67
5	ИЭПП	67
6	ЦМАКП	63
7	Центры выработки решений Правительства и Президента РФ	61
8	ОАО «РЖД»	61
9	Минрегионразвития	61
10	СВОП	59
11	ГАЗПРОМ	58
12	ЦЭМИ РАН	58
13	Экспериментальный творческий центр	56
14	ФЭП	56
15	ГУ-ВШЭ	55
16	ФСБ	55
17	РАН	55
18	Клуб 4 ноября	51
19	Эксперт	51
20	ИЭ РАН	51
21	РАО ЕЭС	51

[5] Данные авторов.

Продолжение таблицы В.3

№	Фабрика мысли (учреждение)	Индекс (от 0 до 100)
22	МЭРТ	47
23	Центр стратегических разработок	46
24	Деловая Россия	46
25	Минобороны	46
26	Счетная палата	41
27	Единая Россия	40
28	ИЭС	36
29	Минфин	34
30	Евразийский центр	29
31	БЭА	29
32	Союз правых сил	27
33	ЦБ РФ	25
34	ИНДЕМ	25
35	РИСИ	17
36	Институт проблем глобализации	17
37	Центр анализа стратегий и технологий	17
38	ФРПР	17
39	ЦИРКОН	16
40	РСПП	15
41	Фонд «Политика»	15
42	Общественная палата	15
43	ЦПК	8
44	КПРФ	8
45	Яблоко	7
46	ТПП РФ	6
47	Справедливая Россия	6
48	Совет по национальной стратегии	6
49	МЦРР	6
50	ЛДПР	0

Государственное управление страны объективно очень нуждается в коммуникациях с такими структурами.

Однако существует ряд серьезных проблем — коррупции, организации кадрового процесса, политической организации власти и общества. Иными словами, заболевание системно и отдельными решениями — типа преобразования Министерства науки — его не решить.

Существует ли в России реальная необходимость научного интеллектуального усиления процесса государственного управления?

Можно оценить уровень интеллектуального потенциала российской управляющей элиты так, как это сделано выше, — методом множественной экспертной оценки. В этом случае из этических соображений некоторые хорошо известные и каждый день упоминаемые в СМИ имена зашифрованы заглавными буквами (в действительности, это реальные персоны), но при этом относительный уровень адресации оценки в государственной иерархии управления указывается. В данном случае речь идет о т. н. коэффициенте IQ. Для того, чтобы можно было «ощутить» шкалу, в табл. В.4 приведены данные по историческим деятелям, ученым, шахматистам.

Таблица В.4

Экспертная оценка IQ представителей элиты

№	Персона	IQ	Примечание
1	А. Эйнштейн	173	Ученые
2	Л. Ландау	155	
3	П.Л. Капица	153	
4	К. Маркс	145	
1	Г. Каспаров	135	Шахматисты
2	А. Карпов	133	
3	А. Алехин	125	

Продолжение таблицы В.4

№	Персона	IQ	Примечание
1	Петр I	81	Российские исторические деятели
2	В. Ленин	90	
3	И. Сталин	119	
4	Н. Хрущев	66	
5	Л. Брежнев	109	
6	М. Горбачев	86	
7	Б. Ельцин	56	
8	В. Черномырдин	45	
1	У. Черчилль	97	Мировые исторические деятели
2	Р. Рейган	95	
3	А. Гитлер	125	
4	Наполеон	110	
5	М. Тэтчер	104	
6	Б. Клинтон	111	
7	Дж. Буш (мл.)	46	
	А	104	Первый эшелон руководителей современной российской государственной власти
	Б	111	
	В	103	
	Г	63	
	Д	92	
	Е	112	
	Ж	94	
	Среднее значение по всему эшелону	100	
	Среднее значение для аппарата эшелона	79	

Продолжение таблицы В.4

№	Персона	IQ	Примечание
	А	75	Второй эшелон руководителей современной российской государственной власти
	Б	59	
	В	52	
	Г	64	
	Д	93	
	Е	96	
	Ж	47	
	З	92	
	И	62	
	Среднее значение по всему эшелону	61	
	Среднее значение для аппарата данного эшелона	76	
	А	41	Третий эшелон руководителей современной российской государственной власти
	Б	52	
	Среднее значение по всему эшелону	73	
	Среднее значение для аппарата эшелона	87	
	Исполнительная и законодательная власть в регионах	102	Эшелон регионального руководства
	Среднее значение для российских ученых, которых потенциально можно было бы привлекать для интеллектуальной поддержки государственного управления	112	Эшелон российской науки

В табл. В.5 представлены средние характеристики нескольких эшелонов российской власти и российской науки. Из нее следуют весьма важные выводы.

Кадровый рекрутинг федеральных властных эшелонов целесообразнее всего проводить с использованием регионального кадрового резерва руководителей. Так кадровый процесс сможет

больше приблизиться к линейным карьерограммам, по-видимому, более характерным для регионов. Но это в России совершенно не развито. Даже процесс формирования Совета Федерации превратился в поощрение федеральных отставников и бизнесменов.

Таблица В.5

Российская власть и наука: возможность взаимодополнения

Уровень власти	Первый эшелон	Второй эшелон	Третий эшелон	Региональный уровень	Российские ученые в сфере госуправления
Средний IQ рук-лей эшелона	100	61	73	102	112
Средний IQ аппарата эшелона	79	76	87	84	

Бросается в глаза резкий провал интеллектуального потенциала двух из трех ветвей власти. Этот заметный эффект является следствием неадекватной и искусственной модели партийного строительства в стране. Без изменения обеих моделей процесс деградации будет только усугубляться.

Самостоятельной причиной является приверженность модели кадрового рекрутинга, основанной не на профессиональности, а на доверительности. При этом характерны клановость, ограниченность выбора кадров, отсутствие соревновательности и отбора лучших. Доминирование принципа доверительности практически всегда ведет к деградации кадрового потенциала управляющих команд.

Резерв усиления управленческого потенциала власти имеется — это возможности российской науки. Естественно, что вскрыть его можно только в случае построения продуманного механизма интеллектуального усиления государственного управления. Нынешняя система в этом звене далеко не оптимальна.

Хотя в России представители науки, которых можно привлекать в механизмы усиления власти, существуют и показывают обнадеживающие рейтинги, вопрос о востребованности в государственном управлении российской науки в целом стоит весьма остро.

Вопрос о состоянии самой науки также далеко не очень приятен. Наука призвана познавать мир и давать рекомендации к его преобразованию. Для этого она должна давать истинное (неошибочное) знание, и ее рекомендации на практику должны быть состоятельными.

Государственное управление связано в основном с гуманитарными науками, в меньшей степени — с точными. Это экономика, социология, философия, менеджмент, политология, психология, демография и ряд других наук. В советский период практически все гуманитарные науки были ограничены в своем развитии политической идеологией. В результате, их знание в значительной степени было, строго говоря, недостоверным или ошибочным. Развился синдром идеологической сервильности, ритуальной говорильни вместо строгости аргументации и методов. Рекомендательная составная часть гуманитарных наук была поражена другим синдромом — волюнтаризма. «Мы рождены, чтоб сказку сделать былью». Но сказка не может быть былью. Былью становится распад государства. На рис. В.3 показано, что в двумерном поле упомянутых потенциалов науки российская гуманитаристика «заблудилась». Кто-то скажет, что это явление кризиса российской гуманитаристики в прошлом.

Но в прошлом ли догматизм нового «верного учения» — неолиберализма или монетаризма? Далеко ли ушла теория борьбы с инфляцией путем обезденеживания экономики от теорий опережающего роста средств производства группы «А»? А не учат ли уже успевшие защитить докторские диссертации авторы 500 дней российскую власть, что ей делать сегодня и не ходят ли они на прием к руководителям страны? А может быть не формулируются, как это было раньше, на самом высшем уровне упрощенные (просто ошибочные) формулы, например, о профицитности бюджета? Примеров тому достаточно. Кризис гуманитаристики в России налицо. Выход из него непрост.

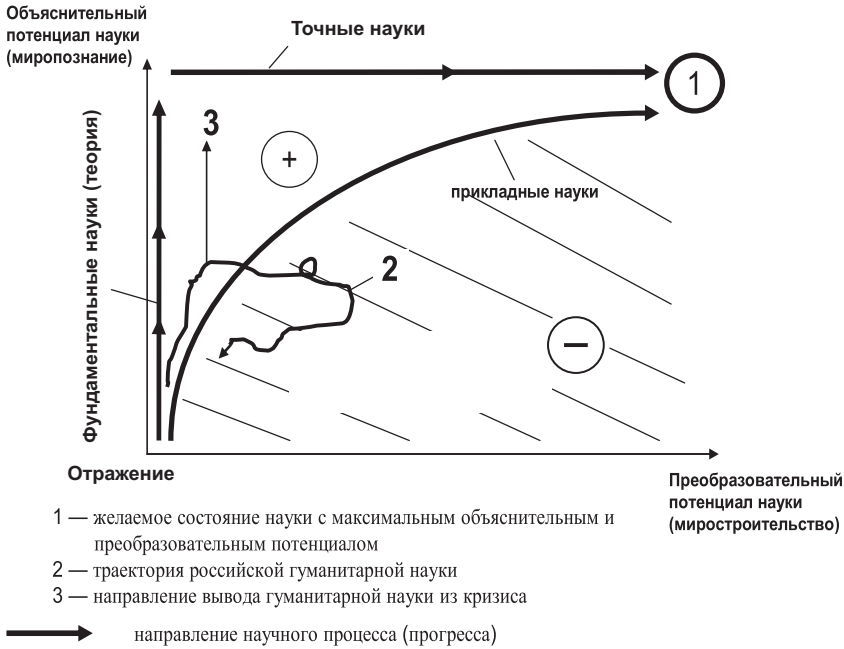


Рис. В.3. Пространство потенциалов науки: познавательного и рекомендательного

Один из путей — отказ от официальной, стоящей над наукой, направляющей и руководящей политической установки. Если ее опровергает множество данных, результатов проведенных экспериментов — и не только в нашей стране, — то такая точка зрения должна быть отвергнута, а не тиражироваться на высшем уровне.

Второй путь заключается в подтягивании российской гуманитаристики до кондиций точных наук. Все-таки в них меньше возможностей для релятивизма и манипуляций, есть достаточно жесткие критерии истины, а не привычные для гуманитариев и политиков формулы типа: «поверьте мне!», или «по моему мнению», «я считаю…».

Нужны преобразования и в подготовке кадров высшей квалификации. Но в российских вузах — Болонский процесс. Все дискуссии «за» и «против» него, без второстепенных деталей, обнаруживают только одно: Болонская система для России —

это более комфортабельное обустройство утечки мозгов, и без того в истории страны беспрецедентной.

Понимают ли его авторы и поборники, что это вопрос национальной безопасности (точнее опасности)? И это не вопрос открытости или закрытости российского общества и системы. И без Болонского процесса уже десятки и сотни тысяч умных и квалифицированных россиян покинули страну. Вопрос-то в конце концов касается зарплат ученых. Какие западные ученые поедут в Россию с ее зарплатами? А вот наоборот — очень даже.

Почему зарплаты российских ученых столь низки? А почему вообще зарплаты в России столь низки? Зарплатоемкость российского ВВП в разы ниже, чем в сопоставимых успешных странах мира. Основной причиной является государственная политика финансирования (рис. В.4–В.5). Таков выбор руководства страны. Понять его аргументацию непросто. Ну не хочет же оно на самом деле научно-интеллектуальной деградации страны?

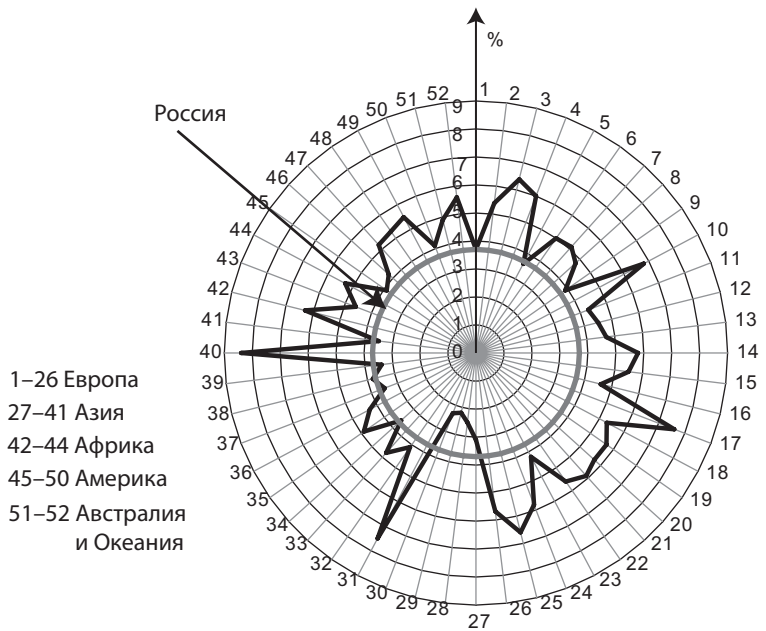


Рис. В.4. Уровень государственного финансирования образования в России

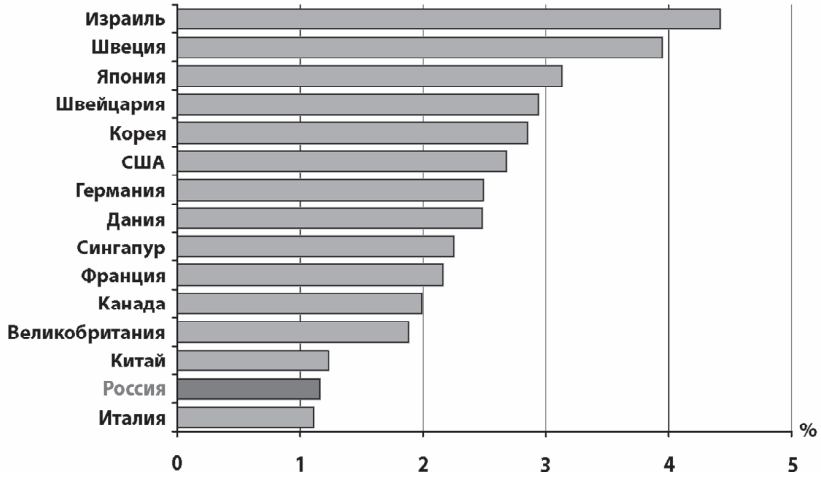


Рис. В.5. Уровень государственного финансирования науки в России

Минфин утверждает, что зарплаты повышать не из чего (но тогда что означал многие годы профицит бюджета?) Что зарплаты повышать нельзя — наступит инфляция (но неопровержимая практика российского развития прямо противоположна). Откуда этот догматизм и презрение к объективным данным науки, опровергающим минфиновские доводы? Это и есть самые яркие иллюстрации российской проблемы — уровня коммуникаций власти и науки и научной обоснованности госуправления.

Государственная система управления наукой в этой связи требует особого внимания. Центральный орган управления в данной сфере — Минобразования и науки — очень напоминает еще один гибрид — Минздравсоцразвития. Интеграция науки и образования? Но почему смешаны просвещение, школа и подготовка кадров высшей квалификации?

Интеграции науки и высшего образования без государственного бюджетного заказа не может быть, а положение дел с ними общеизвестно. Интеграция двух терминов в названии министерства на деле не дала никакой интеграции.

Может быть, есть значимый корпоративный заказ науке? А зачем бизнесу наука, если рентабельность в сырьевом секторе 30–50% и выше? Предприятий, занимающихся инновациями, в целом не более 11%. Никаких стимулов в системе налогообложения, государственного венчурного, субсидиарного инвестиционного участия в научных разработках бизнеса как инструментария государственного управления нет. Нет даже дифференцированной ускоренной амортизации! Есть только последовательная минфиновская позиция искоренения всех инструментов дифференцированного «кнута и пряника» для управления поведением бизнеса.

Как обстоят дела с научностью государственного управления России в реальности?

Под *научностью государственного управления* в настоящей работе понимается — гарантированность адекватности выбранных средств поставленным целям, гарантированность позитивных и ожидаемых результатов, согласованность действий и результатов, безусловная нравственность управления и получаемых результатов, соответствие политических слов и управленческих действий и результатов.

Возьмем только самые крупные проблемы государственного управления из российской практики и посмотрим, что за управление осуществляется и что получается в результате этого управления.

Диверсификация экономики

В. Путин: «Принципиальный курс российской экономики — это существенная диверсификация и последовательное формирование качественно новых инновационных источников роста». 25 июня 2005 г., Санкт-Петербург, Константиновский дворец.

В действительности (рис. В.6) ширина спектра ВВП не меняется в пользу высокопередельных отраслей.

Зато доля инвестирования в них последовательно сокращается, что программирует прогрессирование сырьевого характера российской экономики.

Введено понятие ширины спектра ВВП

$$WA = \sum_i |X_i| \frac{Y_i}{\sum_i Y_i}$$

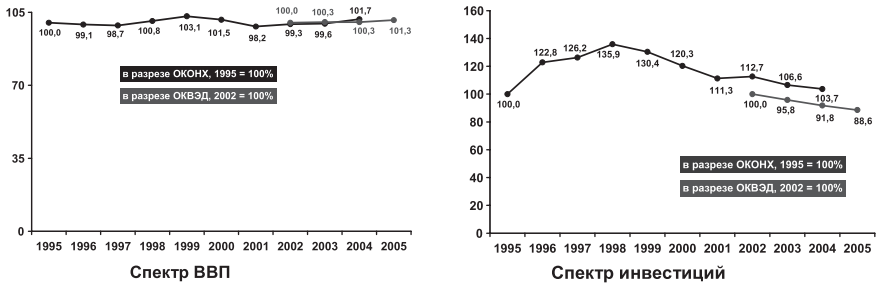


Рис. В.6. Характеристики диверсификации экономики России негативные

Национальный проект «Доступное жилье»

В. Путин: «Теперь о повышении доступности и качества жилья, прежде всего об увеличении объемов жилищного строительства… Прошу доложить о первых результатах на следующем заседании Совета, Дмитрий Анатольевич *(Обращаясь к Д. Медведеву)*. 29 ноября 2005 г., Москва, Большой Кремлевский дворец.

Рис. В.7 показывает, что в реальности произошло в результате объявления национального проекта.

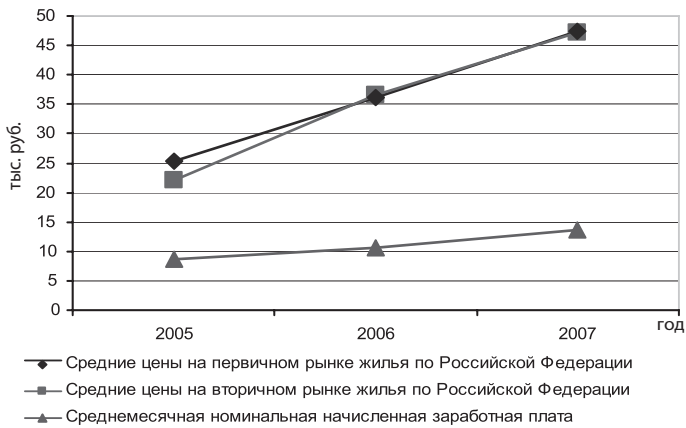


Рис. В.7. Соотношение роста цен на жилье и роста заработной платы в период реализации проекта «доступное жилье»

Борьба с бедностью

В. Путин: «Проблемы, — напомню, удвоение ВВП, преодоление бедности, модернизация Вооруженных Сил. Конечно, у нас гораздо больше задач. Я говорю просто о самых ключевых, без решения которых мы не сможем эффективно развиваться, не сможем сохранять высокую конкурентоспособность в мире. Очевидно, что все три задачи являются системообразующими. Направление нашей стратегии — это преодоление бедности. Должен отметить: есть прямая зависимость между темпами роста экономики и снижением масштабов бедности». 11 июля 2003 г., Москва, Кремль.

Рис. В.8 показывает, что реально происходит с бедностью в результате плоской ставки подоходного налога, заниженной оплаты труда и пенсий, обезденеживания кредитного контура, блокирующего развитие самозанятости населения — малого и среднего бизнеса, манипуляций с критериями бедности и т. п.

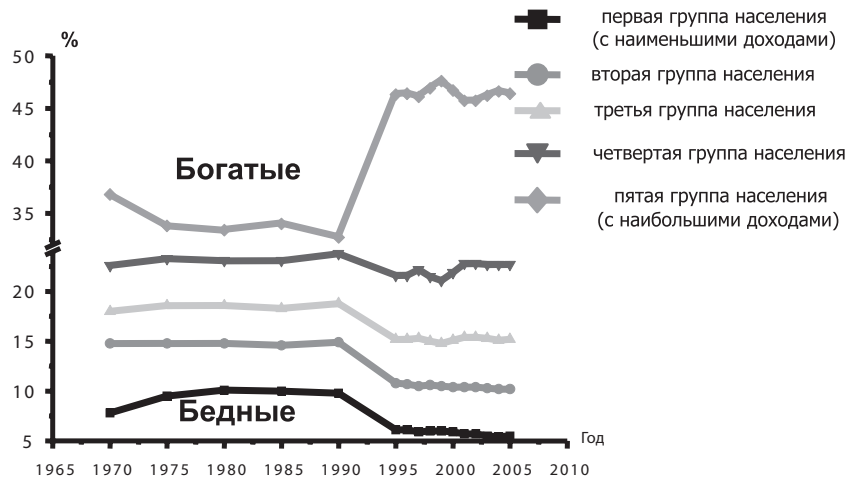
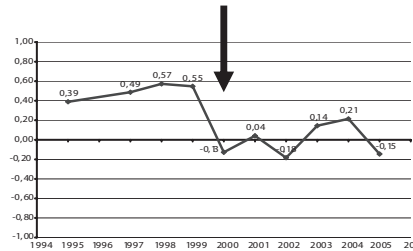


Рис. В.8. Социальное расслоение населения по доходам нарастает

Выравнивание развития регионов

Рис. В.9 показывает, как с начала 2000-х гг. «исчезла» региональная политика и пошли вразнос показатели регионального развития.

	Max	Min	Разрыв (раз)
ВРП тыс руб/чел.	166	2,6	64
Инвестиции тыс. руб/чел.	91 (Ямало-Ненецкий а.о.)	0,6 (Агинский Бурятский а.о.)	152
Доля (%) населения ниже прожиточного минимума	96 (Ингушетия)	15,4 (Москва)	6,2
Уровень потребления тыс руб/чел.	77,6 (Москва)	2,5 (Агинский Бурятский а.о.)	31
Уровень безработицы%	31,5 (Ингушетия)	1,3 (Оренбург)	24



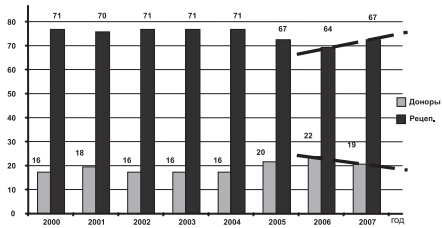


Рис. В.9. Разрывы развития регионов нарастают

Борьба с инфляцией

В. Путин: «Одной из центральных задач 2008 года считаю снижение темпов инфляции. Об этом мы много раз говорили».

27 декабря 2007 г., Москва, Дом Правительства.

Рис. В.10 показывает, что демонетизация российской экономики на инфляцию не влияет, экономический рост тормозит, и в конце концов она привела к кризису ликвидности банковской системы, обвалу финансовых рынков осенью 2008 г.

Инфляция вместо запланированных 8,5% в 2008 г. составила, по официальным (заниженным) данным, 13%.

«Поддержка» российского бизнеса

Приведем только две практические формулы реальных управленческих действий властей.

Формула 1: Налоги на российский бизнес — профицит бюджета — вывоз финансов за границу и вложение в капитализацию западных компаний и банков.

Формула 2: Демонетизация российской экономики (более 2 трлн долл.) — бизнес кредитуется за рубежом — кризис лик-

видности российской финансовой банковской системы — кризис ликвидности в реальном секторе.

На рис. В.11 показано, что условия для российского бизнеса отнюдь не благоприятные: кредитная ставка одна из самых высоких в мире, капиталы из страны продолжают утекать. Не имея возможности кредитоваться внутри страны, российский бизнес делает это за рубежом по ставкам большим, чем при размещении государственных средств в результате их стерилизации в тех же самых западных банках.

Деньги, вкладываемые в российскую экономику, все равно ввозятся, как не стерилизует финансовый оборот в стране Минфин. Но при этом вопрос суверенитета страны можно не обсуждать. Экономический кризис, начавшийся в 2008 г., это показал со всей наглядностью.

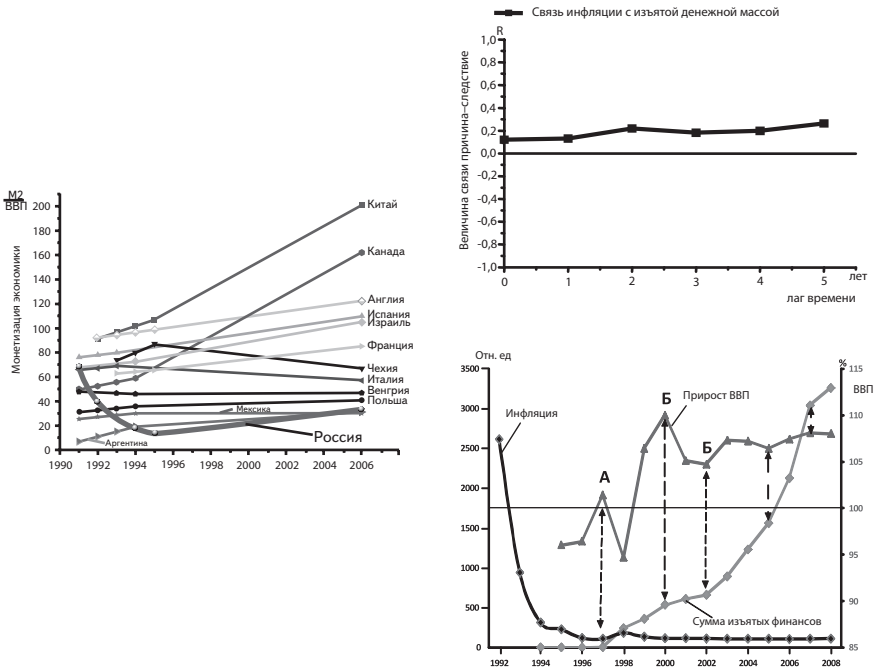


Рис. В.10. Монетаристское обезденеживание экономики тормозит ее рост, не влияет на инфляцию и привело к кризису ликвидности банковской системы и краху финансовых рынков России

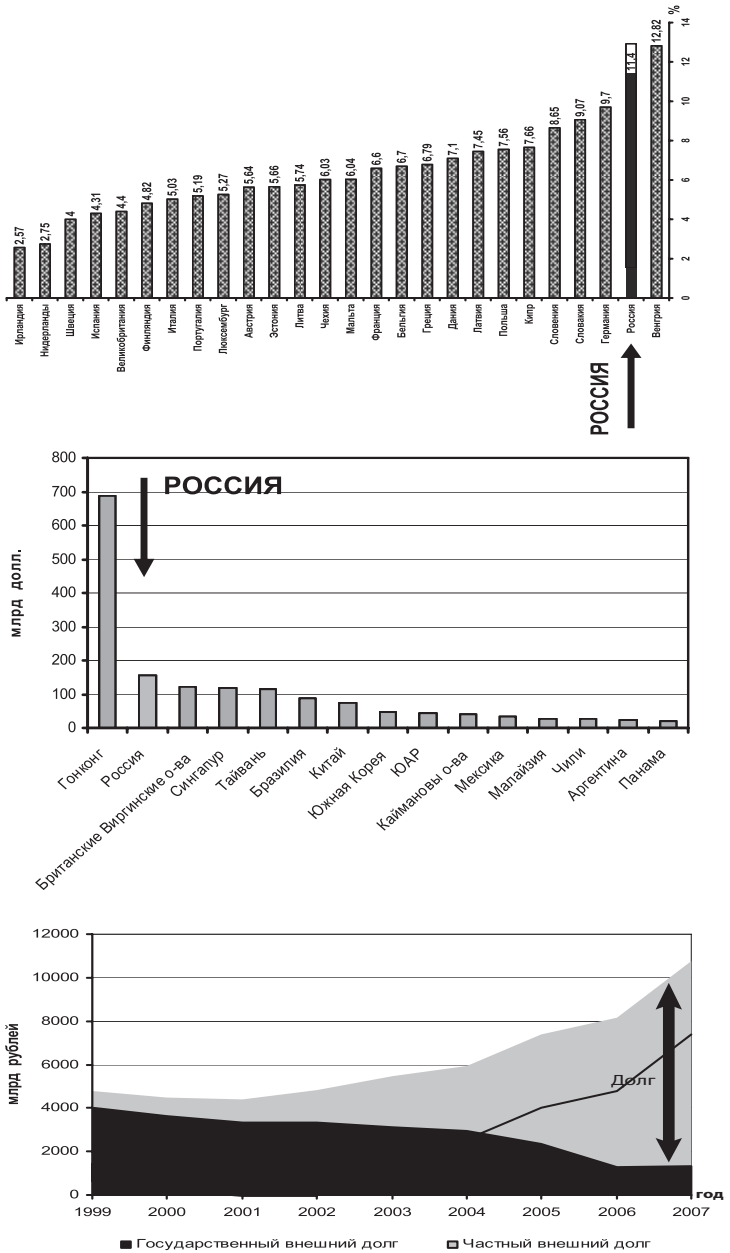


Рис. В.11. Условия для ведения бизнеса в стране очень неблагоприятные. К тому же российский суверенитет под угрозой

В табл. В.6 приведены результаты современного российского управления только в экономической области.

Таблица В.6

Текущие диспропорции российской экономики

№	Показатель российской экономики	Отклонение показателя российской экономики от среднемирового по сопоставимым странам
1	Оплата труда	Доля относительно ВВП занижена в 2–3 раза
2	Оплата труда на селе	Ниже относительно средней еще в 2 раза
3	Пенсии	Коэффициент замещения ниже в 2–2,5 раза
4	Монетизация национальной экономики	Занижена в 3–7 раз
5	Золотовалютные резервы	Завышены в 2–3 раза
6	Социальное расслоение	Коэффициент фондов завышен в 3–5 раз
7	Активы инвестиционных фондов/ВВП	Занижены в 36 раз
8	Активы страховых компаний/ВВП	Занижены в 16 раз
9	Отношение активов негосударственных пенсионных фондов к ВВП	Занижено в 65 раз
10	Ресурсоемкость экономики	Завышена в 4–5 раз
11	Производительность труда	Занижена в 4–5 раз
12	Бюджетные расходы на науку, здравоохранение, культуру, образование	Относительная доля в бюджете занижена в разы
13	Отношение экспорта к импорту	Завышено в 2,5 раза
14	Открытость экономики (экспорт+импорт/ВВП)	Завышена в 2–3 раза
15	Инвестиции	Занижены в 2 раза
16	Доля накопления в ВВП	Занижена в 2 раза
17	Отношение вывезенных из страны инвестиций к привлеченным иностранным	Выше в 5–6 раз

Продолжение таблицы В.6

№	Показатель российской экономики	Отклонение показателя российской экономики от среднемирового по сопоставимым странам
18	Коэффициент банковской депозитно-кредитной мультипликации	Занижен в 3–4 раза
19	Доля кредитования в банках	Занижена в 5 раз
20	Региональные расслоения	Достигают десятков и сотен раз
21	Структура денежной массы	Разбалансирована в разы
22	Распределение рентабельности по отраслям	Разбалансировано в 5–10 раз

У какой страны не бывает подобных проблем развития? Но какие страны, зная о таких разбалансировках, своими действиями не только не исправляют, но упорно усугубляют их? Таковы дела с научностью, в предложенном смысле, современного государственного управления в России.

Главный вывод из приведенной проблемной постановки: Российскому государству нужно менять свое отношение к науке, равно как и свои отношения с наукой. Изучению этой проблемы и посвящена данная монография.

Авторы благодарят за помощь в работе, предоставленные материалы и полезные обсуждения — проф. В.Э. Багдасаряна, Е.В. Комардина, Н.А. Медушевского, А.А. Гудкову.

Глава 1. Наука и власть как субъекты коммуникации

1.1. Общая институциональная характеристика

В упрощенном виде цель настоящего исследования может быть сформулирована следующим образом: «Как национальный интеллект сделать доступным в деятельности национальной власти в России?». Иными словами, как сделать так, чтобы интеллектуальный потенциал нации, сконцентрированный в основном в научном сообществе, стал бы востребован и мог бы эффективно использоваться в практике российского государственного управления. Как организовать взаимодействие власти и науки для эффективного использования потенциала российской науки в решении задач государственного управления. Очевидно, что объектом исследования является взаимодействие органов государственной власти с научными организациями, научным сообществом при осуществлении государственного и муниципального управления (формировании и реализации государственно-управленческих решений).

Выделяют следующие функции науки[1]:

1) описательная — выявление существенных свойств и отношений действительности;

2) систематизирующая — отнесение описанного к классам и разделам;

3) объяснительная — систематическое изложение сущности изучаемого объекта, причин его возникновения и развития;

4) производственно-практическая — возможность применения полученных знаний в производстве, для регуляции общественной жизни, в социальном управлении;

5) прогностическая — предсказание новых открытий в рамках существующих теорий, а также рекомендации на будущее;

6) мировоззренческая — внесение полученных знаний в существующую картину мира, рационализация отношений человека к действительности.

[1] *Рачков П.А.* Культура и наука. Лекции по спецкурсу. М.: Издательство Московского университета, 1981.

В то же время, в контексте настоящего исследования более важно, что наука — это не просто система или совокупность знаний, но и деятельность по получению новых знаний. Это предполагает наличие людей, специализирующихся на такой деятельности, соответствующих организаций, координирующих исследования, необходимых материалов, технологий, средств фиксации информации.

Наука объективно нуждается во власти ввиду того, что власть позволяет и помогает науке оформляться институционально, функционировать как единая система. Можно говорить и о власти в научной среде. Именно власть (возможно, и мотивированная научным интересом, но отнюдь не всегда) поддерживает взаимосвязь между образовательными учреждениями, научными центрами и конечным заказчиком наукоемких технологий и специалистов[2].

Важным критерием научности является наличие цели научного познания, которая имманентно есть постижение истины. Наука без истины, как и без практического применения (даже фундаментальная, даже теоретическая), перестает быть наукой в полном смысле этого слова.

Отличительная черта научного знания — его рациональный характер. Определяющими признаками науки являются также наличие экспериментального метода исследования и математизация науки.

Говоря о взаимосвязи науки и власти на современном уровне, следует оговориться, что помимо позитивных эффектов, которые влечет за собой данный союз, возможны и некоторые негативные эффекты. Так, например, при излишнем давлении власти на науку и доминировании исключительно властных интересов становится невозможным ее саморазвитие и, как следствие, возникает вероятность игнорирования ряда перспективных направлений. Примеры такого игнорирования можно найти в средневековой Европе (темные века), когда церковь противостояла развитию медицины, физики, химии и других наук; в Новое время, когда монархи выступали против разви-

[2] *Васильева Н.А.* Политическая наука: проблемы теории и истории / Санкт-Петербургский химико-фармацевтический институт. СПб., 1994.

тия социальных наук; в Новейшее время в СССР, где были запрещены генетика, кибернетика[3].

Взаимосвязь науки с властью можно представить следующей схемой (рис. 1.1.1):

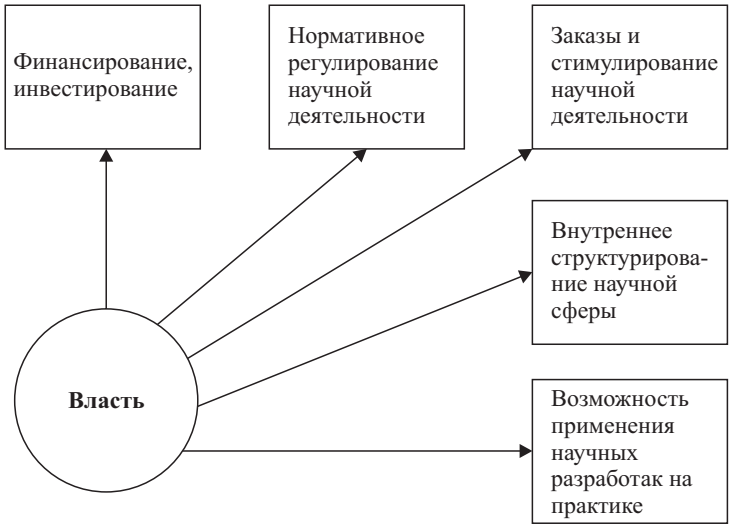


Рис. 1.1.1. Зачем науке необходима власть

Власть, как видно из схемы, имеет пять основных рычагов влияния на науку. Важно, что государство может определять организационные начала науки. В ряде случаев организационная структура науки является продолжением соответствующих государственных структур. Это верно для всех моделей взаимоотношения науки и власти за исключением, разве что, немецкой.

Коммуникации науки и власти

В общем случае главная причина взаимодействия науки и власти — конечно, эгоистическая: необходимость власти в самовоспроизводстве за счет реализации интеллектуального

[3] *Берг Р.Л.* Суховей. Воспоминания генетика. Изд. 2-е, доп. М.: Памятники исторической мысли, 2003.

потенциала, который может обеспечить научное сообщество. Научное сообщество же является, в большинстве случаев, заинтересованным в отношениях с властью, т. к. в обмен на предоставляемый интеллектуальный ресурс научный сектор получает возможность развиваться и функционировать.

Следует заметить, что когда наука работает на власть, то, обыкновенно, появляется некая «околонаучная» (и околовластная) прослойка, представленная политическими экспертами, аналитиками, консультантами. Данную группу лиц уже нельзя целиком отнести к научной среде, т. к. род их деятельности определен отношениями с властью, но точно так же нельзя отнести и к властной среде, т. к. они, во-первых, стоят в стороне от властной вертикали и, во-вторых, используют в качестве основы для своей деятельности теории и методы, предложенные наукой.

Любой политический режим пристально следит за сферой, производящей знания, поскольку она влияет на идеологические основания самого режима. Несмотря на то, что наука почти всегда привлечена к созданию идеологических концепций, необходимых власти, идеология может влиять на науку ничуть не меньше, чем на другие сферы социальной жизни. Это в основном происходит через каналы взаимодействия власти и науки — распределение средств, административную власть, взаимодействие с высшей научной элитой. «Для власти одобрение ученым ее стратегий носит харизматический, т. е. не рациональный, а, скорее, мистический характер. В любые периоды политические решения не могут быть свободными от идеологических предпочтений, но в моменты кризисов или серьезных конфликтов эксперты-ученые совершенно открыто используют авторитет рационального как «свободного от ценностей» (непредвзятого) научного знания в очевидно идеологических целях»[4]. Естественно, что сфера формирования идеологии сама по себе стала предметом серьезного научного анализа, т. к. возможность «управлять умами» путем определения тех или иных идеологических рамок и предпочтений позволяет одерживать победы в информационных войнах. Поэтому роль и значение управленческих и политических консультантов в последнее

[4] *Кара-Мурза С.Г.* Идеология и мать её наука. ЭКСМО, 2002.

время чрезвычайно возросли. Во многих странах Запада сфера политических и управленческих консультаций, основанная на результатах фундаментальной, прикладной и практической научной деятельности, достигла высокого уровня профессионализма, который, безусловно, положительно сказывается на эффективности государственного управления. Это привлекает другие страны и создает спрос на «импорт консультантов», вместе с которым зачастую происходит и импорт соответствующей идеологии.

Неслучайно в последние десятилетия происходит интернационализация политических консультантов и объединение их на наднациональном уровне. Примерами таких объединений могут выступать — ОБСЕ, Международная организация политических консультантов (IAPC), Международная ассоциация по связям с общественностью (IPRA), Международная ассоциация политических консультантов (IAPC), Всемирная ассоциация по исследованиям в области общественного мнения (WAPOR), Европейская ассоциация политических консультантов (EAPC) и т. д.

На формирование международных организаций, объединяющих консультантов, и появление самих консультантов на международной арене повлияли прежде всего демократизация и сопутствующие ей стандартизация принципов управления, свобода слова и увеличение скорости передачи информации. Однако, несмотря на все стандартизирующие политическую среду факторы, не следует забывать, что каждый политический режим имеет свою специфику, влияющую на формирование консультационного сообщества в данной стране.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в условиях любого современного государства власть и наука нуждаются друг в друге. Эта взаимная потребность обусловлена целым рядом факторов, схематично представленных на рис. 1.1.2.

Из схемы видно, что власть и наука являются взаимосвязанными элементами социальной системы. Они могут влиять друг на друга как напрямую (пример — министерство обороны отдает распоряжение исследовательскому институту разработать новый тип вооружения), так и опосредованно через сферу

консультантов, постоянно работающих с властью, но использующих для этого научные методы и технологии (пример — управление конфликтами, подготовка избирательной кампании). При опосредованном контактировании и наука, и власть преследуют свои интересы, и для достижения своих целей вынуждены контактировать со второй стороной.

Рис. 1.1.2. Взаимосвязь власти и науки

Необходимо отметить, что вышеприведенная схема является обобщенным примером взаимодействия науки и власти. Частные случаи могут быть как шире, так и уже по количеству используемых связей. Для настоящего исследования особенно важным является рассмотрение исключительно промежуточной сферы, находящейся на стыке взаимодействия науки и власти, а именно, научно-экспертной деятельности для государственных нужд.

1.2. Субъекты взаимодействия

Основными субъектами коммуникаций власти и науки выступают органы государственной власти и местного самоуправления — с одной стороны и конкретные научные организации, их объединения, а также отдельные ученые или эксперты — с другой стороны. Рассмотрим их подробнее в современном российском контексте.

Президент Российской Федерации

Президент Российской Федерации как глава государства, руководитель исполнительной власти, гарант Конституции и единоличный орган государственного управления объективно нуждается в мощной интеллектуальной и организационной поддержке своей деятельности. В основном указанная потребность, конечно, удовлетворяется Администрацией Президента Российской Федерации. Этот орган, правовой статус которого Конституцией Российской Федерации четко не определен, должен выполнять все вспомогательные функции, обеспечивающие деятельность главы государства — от решения хозяйственных и организационно-технических вопросов до организации коммуникаций главы государства и контроля его поручений. Администрация Президента не имеет собственных полномочий — источником ее полномочий является сам Президент, поэтому логично, что она должна также решать задачи интеллектуально-экспертной поддержки деятельности Президента. Формально ее статус определен Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации».

В соответствии с указанным Положением Администрация формируется в целях:

– обеспечения реализации Президентом Российской Федерации полномочий главы государства;

– осуществления контроля исполнения решений Президента Российской Федерации;

– подготовки предложений Президенту Российской Федерации о мерах, направленных на охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;

– содействия Президенту Российской Федерации в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства;

– разработки общей стратегии внешней политики Российской Федерации, обеспечения реализации Президентом Российской Федерации его полномочий по руководству внешней политикой Российской Федерации;

– разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией;

– обеспечения деятельности Президента Российской Федерации по решению кадровых вопросов, относящихся к его ведению, вопросов о награждении государственными наградами Российской Федерации и присвоении почетных званий Российской Федерации;

– содействия Президенту Российской Федерации в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

– содействия Президенту Российской Федерации в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;

– обеспечения реализации Президентом Российской Федерации иных возложенных на него Конституцией Российской Федерации и федеральными законами полномочий.

Как видно, значительная часть полномочий апеллирует к творческим вопросам разработки и подготовки предложений. Очевидно, что сам Президент вряд ли лично может много внимания уделить коммуникациям с наукой — это может происходить в исключительных случаях. Любая потребность Президента в интеллектуальной поддержке будет обращена прежде всего в адрес Администрации, которая должна либо удовлетворить ее самостоятельно, либо найти способ ее удовлетворения за счет внешних ресурсов. Необходимо отметить, что связь эта не однонаправленная — Президент не только полу-

чает ответ на свой интеллектуальный запрос, но, зачастую, сам интеллектуальный запрос Президента может формироваться под влиянием материалов и экспертов, подготовленных Администрацией. Таким образом, ответственность за профессионализм, научную обоснованность материалов, подготавливаемых Президенту, возрастает многократно: любые ошибочные или не совсем достоверные сведения, полученные Президентом, могут быть по-разному им интерпретированы и использованы для принятия решений. И если в части проверки объективных фактов существует целая система обеспечения их достоверности, включающая силовые структуры и спецслужбы, то в части проверки достоверности тех или иных научных и околонаучных идеологических теорий, воздействующих на Президента, такой системы практически нет. Поэтому роль Администрации Президента как института и отдельных её должностных лиц, ответственных за научную обоснованность информации, предоставляемой главе государства, и решений, им принимаемых, возрастает многократно.

Администрация Президента имеет все необходимые полномочия для организации научно-экспертной деятельности. В частности, в соответствии с пунктом 6 Положения она имеет право организовывать проведение научных и исследовательских работ, в том числе с привлечением на договорной основе научных организаций, ученых и экспертов. Кроме того, в структуре самой Администрации Президента значительно развит институт советников (количество советников определяет сам Президент, в 2008 г. их было восемь). Советники подготавливают для Президента Российской Федерации аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению, обеспечивают деятельность совещательных и консультативных органов, исполняют отдельные поручения Президента Российской Федерации.

Таким образом, реально советники могут выступать инструментом организации коммуникаций между Президентом России и научным сообществом. Роль советников Президента в современном российском государственном управлении трудно переоценить. Занимая незначительные — с точки зрения формаль-

ных институтов — должности, они имеют возможность больше времени проводить с Президентом, чем многие министры и иные ответственные государственные служащие, оказывая влияние не только на его научные и профессиональные взгляды, но и на политическое и идеологическое позиционирование. Подобный статус, а также закрытость данных каналов коммуникации создает предпосылки для злоупотреблений и даже политических разногласий советников со своими руководителями. Наиболее типичным примером является деятельность А.Н. Илларионова в качестве советника Президента России в 2000–2005 гг. Справедливости ради необходимо отметить, что научности в деятельности А.Н. Илларионова в качестве советника намного меньше, чем «политичности» и «идеологичности» — его научная, управленческая и политическая карьеры являются ярким тому доказательством[5]. Поэтому важно признать, что институт советников Президента России является важным и поэтому — весьма уязвимым звеном в коммуникации власти и науки. К сожалению, тенденция российской власти последних лет показывает, что в качестве советников Президента в области экономики преобладают представители всего лишь одной научной экономической школы, не рассматривающиеся российской научной элитой в качестве признанных и авторитетных ученых. Это представляется необоснованным и даже опасным для качества государственного управления, которое лишается спектра научных мнений и может становиться невольным заложником той или иной научной школы или идеологии.

В структуре Администрации Президента существует ряд подразделений, которые также могут осуществлять активные

[10] См.: Илларионов Андрей Николаевич. Материал из Википедии — свободной энциклопедии // <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BB%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2_%D0%90>. Характерно, что А.Н. Илларионов практически не интегрировался в широкое российское научное сообщество, предпочитая вращаться в околовластных институтах и создавая собственную научную структуру: Институт экономического анализа (http://www.iea.ru/about.php); после выхода на политическую арену предпочитал зарубежную научную деятельность: с октября 2006 г. — старший научный сотрудник Центра по глобальной свободе и процветанию Института Катона (Cato Institute), либертарианского исследовательского учреждения, офис которого расположен в Вашингтоне (США).

коммуникации с научно-экспертным сообществом. В первую очередь, речь идет об Экспертном управлении; при этом и другие подразделения, особенно отраслевого направления, которых в составе Администрации шесть, могут быть заинтересованы в научно-экспертной поддержке своей деятельности.

Нельзя забывать и об институте представителей Президента в федеральных округах (их статус регулируется Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»), в полномочия которых входит создание совещательных и консультативных органов. Таким образом, Президент через своих представителей в округах может осуществлять коммуникации с научно-экспертным сообществом не только в столице.

Существует практика создания консультативных и совещательных органов и при самом Президенте. В первую очередь, необходимо отметить существование Совета по науке, технологиям и образованию при Президенте Российской Федерации[6]. Этот совет является консультативным органом при Президенте Российской Федерации, созданным для информирования главы государства о положении дел в сфере науки, технологий и образования, обеспечения его взаимодействия с научными организациями и образовательными учреждениями, деятелями науки и образования, выработку предложений Президенту Российской Федерации по актуальным вопросам государственной научно-технической и инновационной политики, государственной политики в области образования[7].

Согласно положению, основными задачами Совета являются:

– выработка предложений Президенту Российской Федерации по определению приоритетных направлений государственной научно-технической и инновационной политики, государственной политики в области образования и мер, направленных на реализацию государственной политики в указанных сферах;

---

[6] Действует на основании Указа Президента Российской Федерации от 30 августа 2004 г. № 1131 «О Совете при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию».

[7] Указ Президента РФ от 30 августа 2004 г. № 1131 «О Совете при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию».

– систематическое информирование Президента Российской Федерации о положении дел в сфере науки, технологий и образования в России и за рубежом;

– проведение по поручению Президента Российской Федерации экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам государственной научно-технической и инновационной политики, государственной политики в области образования и подготовка соответствующих предложений;

– рассмотрение вопросов, касающихся присуждения Государственных премий Российской Федерации в области науки и технологий, премий Президента Российской Федерации в области науки и инноваций для молодых ученых, и подготовка соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

– выработка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам взаимодействия Российской академии наук, отраслевых академий, иных российских научных организаций и образовательных учреждений с зарубежными и международными научными и образовательными организациями в целях координации их действий при реализации совместных проектов в сфере науки, технологий и образования;

– обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, относящихся к сфере науки, технологий и образования и имеющих важное государственное значение.

Совет Безопасности Российской Федерации (далее — Совет Безопасности) является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам стратегии развития Российской Федерации, обеспечения безопасности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (далее — обеспечение национальной безопасности), проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности[8].

[8] Указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 «Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации».

Основными задачами Совета Безопасности являются:

– обеспечение условий для реализации Президентом Российской Федерации его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, организации взаимодействия органов государственной власти, определению основных направлений внутренней и внешней политики государства;

– определение жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности, выявление внутренних и внешних угроз безопасности этих объектов;

– разработка основных направлений стратегии развития государства, обеспечения национальной безопасности и конкурентоспособности Российской Федерации;

– подготовка предложений Президенту Российской Федерации для принятия главой государства решений по вопросам внутренней и внешней политики Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности;

– подготовка решений по нейтрализации внутренних и внешних угроз безопасности личности, общества и государства;

– подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям, и решений по организации ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

– подготовка предложений Президенту Российской Федерации о введении, продлении или об отмене чрезвычайного положения;

– подготовка предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации принятых решений в области обеспечения национальной безопасности и оценка их эффективности;

– подготовка предложений Президенту Российской Федерации по реформированию существующих либо созданию новых органов обеспечения национальной безопасности;

– решение иных задач в сфере обеспечения национальной безопасности.

Для поддержки деятельности Совета Безопасности создан и функционирует научный совет при Совете Безопасности. Он действует на основании положения, в составе совета — руководители практически всех профильных структур РАН. В соответствии с положением[9], научный совет образован в целях научно-методологического обеспечения деятельности Совета Безопасности РФ.

На научный совет возлагаются следующие функции:

– совершенствование методологии научного обоснования стратегии развития Российской Федерации, прогнозирования и выявления угроз национальной безопасности Российской Федерации (далее — национальная безопасность), а также научная оценка мер по обеспечению национальной безопасности;

– сравнительный анализ теории и практики обеспечения национальной безопасности в зарубежных странах и в Российской Федерации;

– участие в рассмотрении и оценке информации о состоянии национальной безопасности и об угрожающих ей факторах;

– научная проработка актуальных вопросов стратегии развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, а также научная экспертиза предложений по важнейшим направлениям государственной политики в этой области;

– научная экспертиза проектов нормативных, концептуальных, аналитических и иных документов по вопросам обеспечения национальной безопасности;

– участие в подготовке аналитических материалов к заседаниям (совещаниям) Совета Безопасности Российской Федерации и его рабочих органов;

– научное обоснование проектов решений Совета Безопасности Российской Федерации и его рабочих органов по вопро-

[9] Указ Президента РФ от 19 февраля 2005 г. № 182 «О совершенствовании деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации».

сам внутренней и внешней политики в области обеспечения национальной безопасности.

В состав научного совета входит более 100 членов, включая представителей академической науки, органов государственной власти, отдельных государственных учреждений. В таком составе он может представлять собой площадку для коммуникаций скорее всего научной и властной элиты. В то же время, отсутствие четких критериев для включения в состав научного совета дает основания предполагать, что он уже отражает сложившиеся неформальные связи в этой сфере и не может дать ничего принципиально нового для развития коммуникаций между наукой и властью.

При Президенте создаются и функционируют и иные совещательные органы.

Так, например, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338 «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства» создан и достаточно активно функционирует указанный Совет. В соответствии с положением о Совете, он является консультативным органом при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим взаимодействие между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными объединениями, научными учреждениями и организациями при рассмотрении вопросов, связанных с совершенствованием гражданского законодательства. Положением определены и основные задачи Совета, среди которых:

– подготовка предложений Президенту Российской Федерации о государственной политике в сфере гражданского законодательства и основных направлениях его совершенствования;

– экспертиза проектов федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации и проектов других федеральных законов в сфере гражданского законодательства;

– анализ практики применения Гражданского кодекса Российской Федерации и подготовка предложений о внесении в него необходимых изменений и дополнений;

– подготовка предложений федеральным органам государственной власти о разработке проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов в сфере гражданского законодательства, в том числе предложений по планам законопроектных работ федеральных органов государственной власти, с определением при необходимости проектов, подлежащих разработке в приоритетном порядке.

В состав Совета включены наиболее известные российские ученые-цивилисты, экспертные заключения Совета на практике являются очень ценными и взвешенными с управленческой точки зрения документами, а сама практика его деятельности — достаточно эффективной. Руководство деятельностью Совета организует соответствующий советник Президента.

Следует отметить, что практика создания советов при Президенте достаточно распространена — они действуют в сфере культуры и искусства, демографической политики и физической культуры.

Таким образом, Президент Российской Федерации имеет возможность осуществлять широкий спектр коммуникаций с научно-экспертным сообществом. Основным организатором этих коммуникаций выступает Администрация Президента. Как видно, широко используется инструментарий различных совещательных и консультативных органов, что вполне логично, учитывая занятость главы государства. Кроме того, Администрация Президента имеет возможность привлекать научные организации и отдельных ученых и экспертов и на договорной основе. Как показал анализ официального сайта о закупках для государственных нужд[10], заказы на выполнение научно-исследовательских работ от имени Управления делами Президента там размещаются. Однако их спектр не является широким. Более того, среди них достаточно мало собственно научно-экспертных работ для интеллектуальной поддержки самого процесса государственного управления. Чаще всего остается неизвестным, кто из научного сообщества разрабатывал те или иные концепты, ставшие потом практикой управления. Интересно отметить, что это обстоятельство не является особенностью

[10] <www.zakupki.gov.ru>.

только современной России. Спустя десятки лет продолжается общественная дискуссия (в том числе с апелляцией к ответственности), кто из советской науки обосновывал укрупнение деревень, ввод войск в Афганистан, поворот сибирских рек, сухой закон и т. п.

Некоторые организации в той или иной мере претендовали или могут претендовать на роль научно-экспертной поддержки Президента.

Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации учреждена Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 1994 г. № 1140. В соответствии с данным Указом на Академию возложены функции учебно-методического, научного и информационно-аналитического центра по проблемам государственной службы в Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2007 г. № 852 утвержден Устав Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации». Учредителем Академии является Правительство Российской Федерации[11]. РАГС создана на основе Российской академии управления, существовавшей с 1991 г. по 1994 г. А она, в свою очередь, базировалась на Академии общественных наук при ЦК КПСС, созданной в Москве 2 августа 1946 г. как высшее партийное учебное заведение, готовившее теоретических работников для центральных партийных учреждений, ЦК компартий союзных республик, райкомов и обкомов КПСС, а также преподавателей вузов, научных работников научно-исследовательских учреждений и научных журналов.

Подготовка специалистов осуществлялась — по истории КПСС, общим проблемам политической экономии, экономике промышленности, экономике сельского хозяйства, мировой экономике, диалектическому и историческому материализму, критике современной буржуазной философии и социологии, научному коммунизму, истории советского общества, истории международного коммунистического рабочего и националь-

[11] По данным официального сайта: <http://www.rags.ru/about>.

но-освободительного движения, литературоведению, искусствознанию и журналистике. В 1964 г. при АОН создан Институт научного атеизма. Следует также отметить, что аналогичные структуры функционируют и в некоторых государствах СНГ — Украине, Казахстане, Белоруссии.

Основные задачи РАГС — повышение квалификации, дополнительное образование. Среди основных направлений деятельности на сайте организации указана и научно-аналитическая деятельность, однако данный раздел сайта недоступен для свободного использования[12].

В то же время, необходимо отметить, что потенциал РАГС именно как площадки для коммуникации власти и науки (образования) очень высок.

Институт государства и права РАН — одно из ведущих юридических учреждений страны. Институт берет начало своей деятельности в 1925 г., и в настоящее время он является единственной специализированной академической структурой в сфере государства и права[13]. Специализация института — в основном научно-исследовательская. В настоящее время институт не ведет активной научно-экспертной деятельности, а лишь время от времени осуществляет экспертизу отдельных проектов нормативных правовых актов по запросам органов государственной власти (Совета Федерации, Администрации Президента, федеральных органов исполнительной власти). Однако в определенный период своей деятельности (1994–2007 гг.) Институт государства и права РАН номинально был признан аналитическим центром по обеспечению правовой политики Президента Российской Федерации[14]. Позднее эти функции перешли Государственно-правовому управлению Администрации Президента Российской Федерации, а соответствующий нормативный акт в отношении Института государства и права утратил силу[15].

---

[12] См.: раздел сайта «Научно-аналитическая деятельность»: <http://www.rags.ru/node/2952>.

[13] См. официальный сайт: <http://www.igpran.ru/about/index.php>.

[14] Указ Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2147 «О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации».

[15] См. Указ Президента РФ от 16 апреля 2007 г. № 489.

Правительство Российской Федерации

Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, чья деятельность воплощается в деятельности федеральных органов исполнительной власти. В силу этого, Правительство как орган в новейшей истории России выполняло всегда скорее организационно-координационные функции. Это нашло отражение и в специфике коммуникаций Правительства и науки. Собственно, Правительство с наукой имеет лишь ограниченные коммуникации. На официальном сайте Правительства (www.government.ru) приведен перечень координационных и совещательных органов при Правительстве. Среди 45 подобного рода органов лишь два являются совещательными и созданы в форме советов. Это Совет по конкурентоспособности и предпринимательству и Совет по развитию лесного комплекса. Первый из них возглавляет Председатель Правительства, второй — его первый заместитель. Что касается представительства науки в этих органах, то оно также весьма незначительно. Из 25 членов Совета по конкурентоспособности нет ни одного ученого — в нем присутствуют в основном представители крупного бизнеса, федеральных органов исполнительной власти, предпринимательских объединений. То есть, прямого диалога власти и науки в рамках этого органа не происходит, скорее это диалог «бизнес-власть», вернее даже «крупный бизнес, власть и представители остального бизнеса».

Совет по развитию лесного комплекса в своем составе имеет представителей от академической науки — из 34 членов совета шестеро являются представителями науки, в основном академической или государственной. Остальные члены совета — представители бизнеса, федеральных органов исполнительной власти. Также есть один представитель от общественной экологической организации. Ситуацию в этом совете, на первый взгляд, можно было бы назвать более благоприятной с точки зрения организации коммуникаций науки и власти. Однако малое представительство ученых, а также их преимущественно руководящий, административный статус дают основания для предположения об их номинальном участии.

Не существует примеров научно-исследовательских работ, заказчиками которых выступало бы непосредственно Правительство Российской Федерации или Аппарат Правительства Российской Федерации, хотя отчасти такие полномочия предоставлены департаментам Аппарата Правительства в соответствии с положением о нем, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260.

Подобный подход может быть обусловлен как тем, что основная научно-экспертная работа ведется на уровне федеральных органов исполнительной власти, так и недооценкой значимости научной поддержки работы Правительства. Даже ранее позиционированная при Правительстве Высшая аттестационная комиссия (ВАК) снижена до министерского уровня.

В то же время, необходимо отметить, что при Правительстве институционально действуют несколько научно-экспертных структур.

1. Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации.
2. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.
3. Информационное телеграфное агентство России.
4. Российский государственный военный историко-культурный центр при Правительстве Российской Федерации.
5. Федеральное государственное учреждение «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации».
6. Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации.

Рассмотрим подробнее некоторые из них.

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации является федеральным государственным учреждением, созданным в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2005 г. № 777 «О федеральном государственном учреждении «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации»». Аналитический центр является правопреемником Центра экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации и Рабочего

центра экономических реформ при Правительстве Российской Федерации[16].

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — государственное учреждение. Основные его задачи — проведение исследований в области правового обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации и Федерального Собрания; разработка научных концепций развития законодательства; проработка и научное обоснование законопроектов, вносимых в порядке законодательной инициативы Правительством Российской Федерации; анализ практики применения законодательства Российской Федерации.

Институт выполняет поручения Президента Российской Федерации, Администрации Президента, Правительства Российской Федерации, принимает активное участие в работе консультативных и совещательных органов при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации.

В своей научной и практической деятельности Институт постоянно взаимодействует с комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания, Министерством юстиции Российской Федерации, а также другими федеральными органами исполнительной власти[17].

Научные исследования Института тесно связаны с проблемами построения правового государства, осуществлением политической и экономической реформ. Институт проводит фундаментальные и прикладные исследования в области теории законотворчества и систематизации законодательства, изучает деятельность федеральных органов государственной власти, разрабатывает научные рекомендации по совершенствованию содержания, форм и методов работы этих органов. Большое внимание уделяется различным аспектам финансового, налогового, бюджетного и валютного законодательства. Важным направлением в деятельности Института является исследование состояния и общих проблем гражданского, трудового, земельного, аграрного, природоохранительного,

[16] См. официальный сайт: <http://www.cea.gov.ru/structure>.

[17] См. официальный сайт: <http://www.izak.ru/article/index.php?id_page=1>.

брачно-семейного, гражданско-процессуального, уголовного и уголовно-процессуального законодательства, путей их развития и совершенствования. Помимо фундаментальных проблем Институт традиционно разрабатывает прикладные юридические тематики и тем самым вносит свой вклад в реализацию основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Одна из важнейших задач Института в условиях расширения регионального законотворчества — сравнительное исследование законодательства субъектов Российской Федерации, анализ соответствия этого законодательства федеральным законам. Информационные обзоры и аналитические материалы, содержащие доктринальные выводы, призваны оказывать помощь федеральным органам и органам власти субъектов Федерации, стран Содружества Независимых Государств при принятии ими соответствующих решений.

Институт позиционирует себя как единственное в России специализированное научное учреждение сравнительного правоведения, исследующее проблемы стран ближнего и дальнего зарубежья в области государственно-правового строительства, парламентской деятельности, гражданского права и процесса, трудового, семейного, аграрного, природоохранного права, судоустройства, уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Федеральные органы исполнительной власти

Федеральные органы исполнительной власти, вне зависимости от организационной формы (министерство, федеральная служба, федеральное агентство) имеют право выступать заказчиками научно-исследовательских работ. Как правило, указанная деятельность подлежит планированию, основными субъектами которого выступают соответствующие структурные подразделения органов исполнительной власти. В соответствии с утвержденным планом научно-исследовательских работ происходит размещение заказов, подбор исполнителей. Более подробно эти механизмы будут рассмотрены ниже.

Кроме этого, федеральные органы исполнительной власти достаточно активно создают различные совещательные органы, в состав которых включаются соответствующие представители от науки. На практике этим, как правило, компенсируется кажущаяся недостаточность научной поддержки принятия решений на уровне Правительства. Многие решения разрабатываются и в дальнейшем согласовываются при активном участии всевозможных научных экспертов и консультантов, иногда даже конкурирующих между собой. Все они также могут привлекаться к рассмотрению соответствующих вопросов и на уровне Правительства Российской Федерации.

Таким образом, в сфере федеральной исполнительной власти основным субъектом коммуникации с наукой выступают не Правительство, а федеральные органы исполнительной власти.

Федеральное Собрание Российской Федерации

Федеральные органы законодательной власти участвуют в принятии наиболее важных решений, оформляемых федеральными законами. Теоретически деятельность органов законодательной власти наиболее открыта, в ней может проявляться состязательность, есть место дискуссии и свободному обмену мнениями. Правда, российский вариант весьма далек от подобных возможностей. Рассмотрим Федеральное Собрание Российской Федерации как субъекта коммуникации власти и науки.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

Основным документом, регулирующим деятельность Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума), является ее Регламент, утвержденный постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД. Регламент определяет основные положения организации деятельности Государственной Думы. Его анализ показал, что каких-либо специальных инструментов для организации взаимодействия с научно-экспертным сообществом не предусмотрено. При-

влечение ученых для обсуждений может проводиться наряду с иными субъектами в рамках парламентских слушаний, деятельности комитетов и комиссий Государственной Думы и рабочих групп. В то же время, необходимо отметить потенциально высокую децентрализацию коммуникаций науки и власти в рамках Государственной Думы. В принципе любой депутат может организовать различные формы взаимодействия науки и власти в рамках своей компетенции. В этом плане он сравнительно более свободен, чем государственные служащие федеральных органов исполнительной власти и, по сути, ограничен лишь двумя обстоятельствами, а именно — кругом собственных профессиональных интересов и финансовыми возможностями.

В целом, необходимо отметить, что потенциально Государственная Дума могла бы быть наиболее удачной площадкой для организации взаимодействия между наукой и властью. Однако на деле реальное состояние в части самостоятельности и инициативности Госдумы РФ весьма незавидно.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Формы коммуникации Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации) также определены основным документом, регулирующим его деятельность, — Регламентом, утвержденным постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ. Необходимо отметить, что Регламент Совета Федерации содержит более широкий инструментарий взаимодействия власти и науки, чем это имеет место для Государственной Думы. Помимо парламентских слушаний, процедура проведения которых расписана более подробно, в Совете Федерации возможны и такие формы взаимодействия, как форумы, «круглые столы», конференции, семинары, рабочие группы, экспертные советы. Так, в частности, Совет Федерации, Председатель Совета Федерации, Совет палаты, комитет, комиссия Совета Федерации вправе создавать экспертные советы на общественных началах, привлекать к работе специалистов в ка-

честве экспертов, а также назначать независимую экспертизу законопроектов.

Как и в случае с Государственной Думой, в рамках Совета Федерации существует достаточно много возможностей для организации коммуникаций с широким кругом общественности, в том числе и с наукой. Однако существуют профессиональные и финансовые ограничения для такого рода коммуникаций. Ни Совет Федерации, ни Государственная Дума не резервируют в своих бюджетах достаточных ресурсов для привлечения квалифицированных научных экспертов на платной основе. Это существенно ограничивает возможности для эффективной интеллектуальной поддержки принятия решений на законодательном уровне.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации являются особым видом субъектов взаимодействия с наукой. Спрос на интеллектуальную поддержку процесса государственного управления в регионах России существует и он достаточно большой. Однако, говоря экономическим языком, платежеспособный спрос значительно меньше — большинство регионов, являясь дотационными, не могут позволить себе такую «роскошь», как привлечение ученых, экспертов к разработке широкого круга вопросов. Как правило, регионы, даже самые «богатые», используют финансовые формы коммуникации с наукой только в исключительных случаях — для проработки отдельных ключевых решений. При этом на уровне региона основным заказчиком выступает администрация (правительство) в лице соответствующих департаментов (министерств). Законодательные органы заказчиками научно-экспертных работ выступают редко, предпочитая иногда просто копировать отдельные законодательные решения Москвы, Санкт-Петербурга и других крупных регионов, не слишком адаптируя содержание к специфике региона. К слову сказать, подобное поведение часто бывает оправданным, кроме того, оно было отмечено и для от-

дельных недобросовестных исполнителей в научной и экспертной среде.

В то же время, во многих субъектах Федерации активно используются различные нефинансовые формы коммуникации с наукой, в основном — региональной. Для этого создаются всевозможные совещательные органы, в рамках которых происходит обмен мнениями и уточнение отдельных позиций.

Органы местного самоуправления

Ситуация в органах местного самоуправления с точки зрения взаимодействия с наукой в основном находится в зачаточном состоянии. Муниципалитеты в настоящее время не обладают ресурсами для привлечения научно-экспертных организаций на платной основе, да и не имеют соответствующего предложения этих работ. Кроме того, стиль управления, распространенный на местном уровне, не предполагает активное привлечение сторонних консультантов. На уровне местной администрации взаимодействие с наукой практически отсутствует.

Общественная палата Российской Федерации

Общественная палата Российской Федерации является достаточно специфическим органом, созданным для устранения дефицита во взаимодействии между гражданским обществом и государством. Правовую основу для деятельности Общественной палаты составляет Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Указанный закон достаточно подробно регламентирует деятельность Общественной палаты, полномочия и правовой статус ее членов, порядок ее финансирования. Среди основных форм работы Общественной палаты необходимо выделить возможность общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов — ведь это формирует запрос со стороны Общественной палаты на соответствующих экспертов. Однако экономическое значение этого потенциального запроса определяется финансовыми возможностями Общественной палаты. В настоящее время Общественная палата реально не является крупным за-

казчиком научно-экспертных работ в сфере государственного управления и не стимулирует развитие научно-экспертных организаций в данной сфере. Кроме того, степень ее влияния на принятие реальных государственных актов близка к нулю.

Политические партии

Во многих странах мира политические партии являются активными центрами формирования публичной политики, предлагая различные парадигмы и концепции решения вопросов в сфере государственного управления. И это существенно не только на стадии выборов — претендования партии на власть, но и при приобретении властных позиций. Разработка политической платформы партии, как в стратегическом масштабе, так и в тактическом — для конкретных выборов, является для партий весьма ответственной задачей. В связи с этим, партии активно формируют спрос на различного рода научные исследования. В том числе и фундаментальные, используя их результаты при формировании своих программных документов и в иной практической деятельности: для проведения экспертиз, слушаний и т. п. Для общества такая деятельность партий имеет большой смысл. Во-первых, партии реально способствуют возникновению идейной и идеологической конкуренции, содействуя выбору наилучших, наиболее интеллектуально выверенных и рациональных путей дальнейшего развития и решения проблем. Во-вторых, партии не используют для этой деятельности государственные ресурсы. Они сами изыскивают средства и выступают заказчиками соответствующих научных исследований, тем самым стимулируя предложение на этом рынке.

К сожалению, в России политические партии не готовы к такой роли и в настоящее время не являются серьезными заказчиками работ в сфере государственного управления. Быть может, сказываются недостаточно четкие требования российского законодательства к политической ответственности партий, к содержанию их программных документов и ответственности за их реализацию после победы на выборах. В любом случае, решение проблемы более активного вовлечения партий в об-

щественно-политическую жизнь способно сформировать у них спрос на научно-экспертные работы в сфере государственного управления.

Государственные компании, естественные монополии, государственные корпорации, лоббисты

Государственные компании, естественные монополии и государственные корпорации, которые все условно можно объединить в группу «лоббисты», составляют финансовую основу экономики России и Российского государства. Многие из них по характеру своей деятельности являются транснациональными, многие являются общефедеральными. Оба этих фактора обусловливают необходимость их участия в политической и государственно-управленческой сфере. Они являются лоббистами собственных интересов, спонсорами различных политических группировок и объективно включены в политические процессы. Многие крупные компании имеют собственные аналитические центры, осуществляющие разработки в сфере государственного управления и созданные специально для этих целей. Многие компании используют для этого ресурсы своих дочерних и зависимых структур, которые раньше были «отраслевыми» институтами. Многие компании пользуются услугами внешних консультантов. В отличие от рассмотренных выше органов государственной власти и органов местного самоуправления, Общественной палаты и политических партий, государственный и вообще крупный бизнес располагает финансовыми ресурсами, однако далеко не всегда обладает мотивированной потребностью в разработках в сфере государственного управления, хотя часто выступает спонсором таких разработок по «просьбам» отдельных властных структур. Необходимо отметить, что в настоящее время в России крупный бизнес не выступает активным спонсором крупных и серьезных научно-экспертных организаций, действующих в сфере интеллектуальной поддержки государственного управления. Это принципиально отличается, например, от США, где многие из крупных аналитических центров и «фабрик мысли» созданы и активно поддерживают-

ся крупными компаниями и отдельными бизнесменами и их структурами. Справедливости ради необходимо отметить (более подробно это будет рассмотрено ниже), что в случае с США это является следствием в целом принципиально иного уровня вовлеченности бизнеса в политические процессы, единством политической и бизнес-элиты в США и принципиально иными процессами в России.

В целом, завершая обзор субъектов взаимодействия власти и науки, необходимо отметить, что спрос на интеллектуальную поддержку государственного управления, особенно платежеспособный спрос, в России достаточно низок. Наиболее низкие его показатели отмечаются на региональном и местном уровнях, которые существенно ограничены в ресурсах. Для его стимулирования представляются необходимыми как отдельные институциональные изменения — такие, как стимулирование политической конкуренции и политической активности партий, — так и отдельные операциональные решения как, например, развитие института общественной экспертизы проектов нормативных актов с его обязательным государственным ресурсным обеспечением, стимулирование научно-экспертной активности законодательной власти, специальная программа по стимулированию спроса на научно-экспертные работы в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Главное, власть сама должна понимать, что без научной поддержки она не может быть эффективной и результативной.

О коммуникационном представительстве науки

При рассмотрении структуры и субъектного состава организаций научно-экспертной деятельности в России необходимо отметить, что исторически в советский период большинство научных учреждений создавались для решения государственных задач. Каждая отрасль управления имела собственную научно-техническую базу в виде соответствующих отраслевых НИИ, которые занимались, в том числе, научным обеспечением исполнения государственных функций соответствующим го-

сударственным органом, а именно, разработкой нормативно-правовых, нормативно-технических документов, стандартов, инструктивного и методического материала, планированием и прогнозированием и т. п. В результате, система отраслевой науки была полностью настроена на соответствующий государственный орган и его узкоотраслевые задачи. Отдельные общесистемные вопросы государственного управления могли прорабатываться в рамках академических научных центров. Политическое консультирование, по понятным причинам, развито не было. Вместе с тем, нелегитимный, но реальный орган власти — ЦК КПСС имел разветвленную систему экспертной поддержки в собственных недрах, обширно активизировал в режиме госзаказа Академию наук и вузовскую науку.

Существовавшая система научно-экспертной поддержки госуправления достаточно эффективно решала задачи, актуальные для советского времени. Однако бывшие «отраслевые НИИ» не смогли столь же эффективно решать задачи в условиях изменившихся в сфере госуправления правил игры, хотя многие из них сохранились в качестве ведущих научно-технических центров и могут достаточно успешно решать научные задачи в сфере производства и даже выполнять отдельные проекты в рамках государственного управления. Сохранилась и система академических научных учреждений, претерпевших определенную модернизацию, не всегда положительно сказавшуюся на их потенциале. Наряду с традиционными для советского периода появилась и новая генерация научных организаций. Рассмотрим каждую из этих групп подробнее.

Российская академия наук (РАН) — была учреждена указом императора в 1724 г. В советский период академия существовала под названием Академия наук СССР. На советский период пришлось формирование современной академической структуры. Современная Российская академия наук была учреждена Указом Президента Российской Федерации в 1991 г. как высшее научное учреждение России.

Основной целью деятельности Российской академии наук является организация и проведение фундаментальных исследований, направленных на получение новых знаний о законах

развития природы, общества, человека и способствующих технологическому, экономическому, социальному и духовному развитию России[18]. В своей деятельности РАН руководствуется также следующими целями:

– всемерное содействие развитию науки в России;

– укрепление связей между наукой и образованием, участие в образовательной деятельности;

– повышение авторитета знаний и науки, статуса и социальной защищенности работников науки и образования.

Заметим, что в этих выдержках из официальных документов нет упоминания об обеспечении научности государственного управления в России.

РАН является самоуправляемой некоммерческой организацией (учреждением), имеющей государственный статус. Академия построена по научно-отраслевому и территориальному принципу и включает девять отделений РАН (по областям науки), три региональных отделения РАН, а также 14 региональных научных центров[19].

Российская академия наук финансируется преимущественно из государственного бюджета, причем в весьма значительных объемах. За 2008 г. только финансирование программ фундаментальных исследований Президиума РАН составило 800 млн руб. (общий объем финансовых средств, выделенных Президиуму РАН составил 1,5 млрд руб.)[20]. По программам финансирование распределилось следующим образом (рис. 1.2.1)[21]:

В предложенном тематическом распределении выделить долю работ, предназначенных непосредственно для нужд государственного управления, невозможно. Можно предположить, что этот вид работ традиционно отнесен к категории общественных наук, финансирование которых в целом за 2008 г. составило 29 млн руб. (3,6% от общего объема выделенных государством средств). Анализ плана фундаментальных исследований РАН

[18] Устав РАН, Цели и задачи // <http://www.ras.ru/about/rascharter/general.aspx>.

[19] Структура РАН // <http://www.ras.ru/sciencestructure/departments.aspx>.

[20] *Быкова Н.* Дело о миллионах // <http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=347&d_no=13869>.

[21] Там же.

до 2025 г.[22] в части общественных наук подтвердил эти предположения: основная часть работ, включенных в указанный план по разделу «общественные науки», так или иначе затрагивает проблемы государственного управления. При этом конкретная тематика работ, их практическая применимость вызывают очень серьезные вопросы.

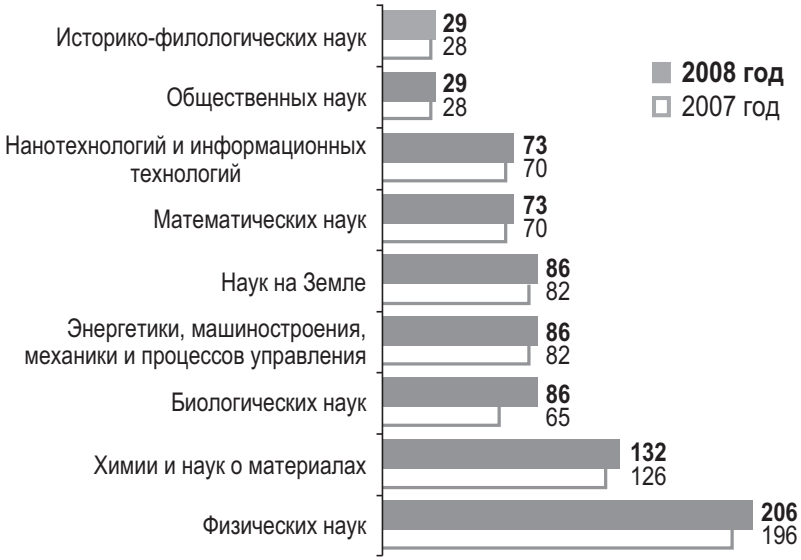


Рис. 1.2.1. Тематическое распределение финансирования РАН

Доля расходов на применимые в государственном управлении разработки довольно низкая. При этом оценить степень вклада научных результатов РАН в эффективность государственного управления достаточно сложно. Соответствующих критериев не выработано, не говоря уже о том, что отсутствуют механизмы внедрения полученных результатов, особенно по фундаментальным исследованиям в общественных науках.

Изменение структуры запроса на научно-экспертную поддержку со стороны государственных органов вызвало к жизни создание новых, негосударственных научно-экспертных учреж-

[22] <http://www.ras.ru/scientificactivity/plan2025.aspx>.

дений, которые совместно с традиционными научно-исследовательскими организациями (академическими и отраслевыми) составляют потенциальный «интеллектуальный пул» российской власти. Оценить его возможности достаточно сложно. Упорядоченных российских рейтингов нет, как нет и отечественных методик оценки эффективности деятельности подобных организаций.

За рубежом подобные индексы и оценки существуют, хотя обнародоваться они стали не так давно. Вначале университетом Пенсильвании в 2009 г. был опубликован The Think Tank Index[23] — «первый глобальный рейтинг экспертно-аналитических центров мира («фабрик мысли»). Рейтинг был составлен на основе опроса нескольких тысяч ученых и экспертов, которые оценивали результаты работы этих организаций. Присутствуют в этом рейтинге и российские научно-экспертные организации. В десятке соответствующих центров по Восточной Европе оказались Московский Центр Карнеги (1-е место) и Институт мировой экономики и международных отношений РАН (2-е место). Российских аналогов таких рейтингов нет.

Контент-анализ информационного поля деятельности научно-экспертных организаций в сфере государственного управления в России позволяет выделить следующие наиболее значимые российские научно-экспертные организации:

1. Институт экономики переходного периода
2. Институт стран СНГ (Институт диаспоры и интеграции)
3. Центр политических технологий
4. Центр стратегических разработок
5. Фонд «Политика»
6. Фонд «Экспериментальный творческий центр» С.Е. Кургиняна
7. Институт современного развития (ИНСОР)
8. Фонд эффективной политики Г.О. Павловского
9. Фонд Либеральная миссия
10. Государственный университет — Высшая школа экономики (ГУ-ВШЭ)

[23] <http://gtmarket.ru/news/state/2009/01/12/1888>.

11. Центр исследований постиндустриального общества
12. Институт мировой экономики и международных отношений РАН
13. ИНДЕМ
14. Фонд Карнеги (Carnegie Moscow Center — Russia)
15. Международный общественный фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд)
16. Центр политической конъюнктуры
17. Институт политического и военного анализа
18. Независимый институт социальной политики
19. Институт экономики РАН
20. Институт США и Канады
21. Институт гуманитарно-политических исследований
22. МГИМО
23. Институт востоковедения
24. Институт экономики города.

Как видно из представленного списка, в нем оказались как академические и образовательные структуры, так и различные негосударственные организации, в основном позиционирующие себя как «мозговые центры» (фабрики мысли) и имеющие достаточно широкий спектр научных интересов. Для характеристики некоторых особенностей научно-экспертной поддержки в отдельных сферах государственного управления в перечень исследуемых организациях также включены следующие научно-экспертные структуры:

1. Бюро экономического анализа (Фонд)
2. НИИ Автомобильного транспорта (ОАО)
3. Московский автодорожный институт (ГОУ)
4. РосдорНИИ (ФГУП)
5. НИПИ ТРТИ (ЗАО).

Среди этих организаций есть как традиционные отраслевые НИИ, пытающиеся встроиться в новую систему взаимоотношений науки и власти, так и вновь созданные структуры, осуществляющие научную деятельность, в том числе специализированную для государственного управления, и традиционно аффилированные с властью. При этом различаются как форма

собственности, так и организационно-правовые формы этих организаций.

Институт экономики переходного периода (ИЭПП)

Это независимая некоммерческая научно-исследовательская организация, основанная в 1990 г. как специализированное учреждение, занимающееся проблемами экономической трансформации. С середины 1990-х гг. непосредственное руководство деятельностью института осуществляет Е.Т. Гайдар (бывший премьер-министр РФ), а общее руководство ИЭПП осуществляет Совет попечителей в составе трех представителей — от России, Польши и Франции (по одному члену Совета от каждой страны-учредителя).

Институт имеет широкие международные связи, в основном с университетами и колледжами США и Канады. В число партнеров ИЭПП входят, например, Массачусетский Технологический Институт, Университет Ватерлоо, Йоркский Университет. Есть связи и с западноевропейскими научными учреждениями, в основном из Польши, Франции и Германии.

Структурно ИЭПП состоит из 21 научного подразделения, которые объединены в шесть направлений: макроэкономика и финансы, реальный сектор, институциональное развитие, собственность и корпоративное управление, политическая экономия и региональное развитие, аграрная политика, правовые исследования. В рамках каждого направления существует несколько (в среднем 4–5) лабораторий, занимающихся теми или иными исследованиями.

Центральная сфера исследований ИЭПП — экономика, в особенности ее правовые и внутриэкономические аспекты. Собственно политические и социальные вопросы находятся на периферии научных интересов организации, хотя в ряде исследовательских направлений (политэкономия, институциональные проблемы) работа ИЭПП и пересекается с политической тематикой. Институт предоставляет федеральным и региональным органам власти рекомендации и консультации по вопросам налогообложения и бюджетной полити-

ки, бюджетному федерализму, корпоративному управлению, социальной политике и пенсионной реформе, таможенному обложению, реформам и экономической политике в сельском хозяйстве.

Что касается образовательной функции ИЭПП, то в 1998 г. началось осуществление некоммерческого проекта по подготовке нового поколения экономистов на базе Московского физико-технического института (МФТИ). Для постановки системы нового экономического образования в МФТИ на факультете общей и прикладной физики создана кафедра системного анализа экономики, возглавляемая главным научным сотрудником ИЭПП, академиком РАН Р.М. Энтовым. ИЭПП совместно с Высшей школой экономики организовал подготовку экономистов, отбираемых из общего потока студентов-физиков в рамках дальнейшего обучения в магистратуре. Программа ставит целью переход сотрудничества ИЭПП и МФТИ, а также других партнерских организаций (например, Российская экономическая школа, Высшая школа экономики, экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова) в деле подготовки высококвалифицированных экономических кадров для России на принципиально новый качественный уровень. Непосредственную координацию этой образовательной программы осуществляет директор ИЭПП Е.Т. Гайдар.

В целом институт является преимущественно научной (а не образовательной) структурой, занимающейся исследованиями в довольно узкой сфере. Среди его работников (помимо самого Е. Гайдара) много участников реформаторского периода конца 1980-х и начала 1990-х гг., что, наряду с источниками финансирования, некоторым образом определяет «идейную принадлежность» ИЭПП. Сложно сказать о степени взаимодействия института с правительственными структурами, однако его некоммерческий статус может служить указанием на то, что, как минимум, часть финансирования ИЭПП исходит от государственных фондов и организаций, причастных к выработке экономической политики, что, в свою очередь, означает известную степень взаимосвязи ИЭПП с правительственными кругами.

Институт стран СНГ
(Институт диаспоры и интеграции)

Автономная некоммерческая организация, учрежденная 11 апреля 1996 г. при участии МГИМО МИД РФ, МГУ и ряда институтов РАН. В Институте работают отделы — Украины и Крыма, Белоруссии, Казахстана и Средней Азии, Кавказа, экономической интеграции стран СНГ, военных и оборонных проблем СНГ, сравнительного изучения законодательств стран СНГ, русской диаспоры и связей с соотечественниками. В Белоруссии и Армении открыты представительства института.

Приоритетная цель института, как она заявляется, — определение и научное обеспечение российских интересов на территории бывшего СССР. Для этого ведется комплексное изучение процессов, происходящих в бывших союзных республиках, прогнозирование их внутренней и внешней политики, разработка моделей экономической, политической, военной и культурной интеграции на постсоветском пространстве. Институт занимается правозащитной деятельностью на территории стран СНГ, выступая в поддержку русского языка, русской культуры и русского населения, поэтому большое значение придается сбору и обработке информации о положении соотечественников в ближнем зарубежье, поддержанию связей с русской диаспорой и эмиграцией за рубежом. Институт также осуществляет мониторинг этносоциальных и военно-политических конфликтов на территории бывшего СССР, вырабатывает рекомендации по их разрешению и предотвращению.

В число потребителей информационно-аналитических докладов, исследований и прогнозов института входят исследовательские центры РАН, неакадемические государственные институты, частные аналитические организации. Продукцию института также получают департаменты Правительства Москвы, комитеты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, МИД РФ, Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом, ряд коммерческих и банковских структур. С марта 2000 г. институт выпускает информационно-аналитический бюллетень «Страны СНГ. Русские и русскоязычные в ближнем зарубежье», который выходит два

раза в месяц (регистрационное свидетельство ПИ № 77-7987). Институтом создан и поддерживается информационно-аналитический интернет-портал «Материк», где выставляются аналитические обзоры, архивы ранее опубликованных материалов по тематике института, а также новостная информация.

Данный институт представляет собой в значительной степени персональный проект К. Затулина (вторым по известности и значимости человеком в организации является политолог А. Мигранян, председатель Ученого совета института), о чем свидетельствуют прежде всего организационные признаки. Например, численность основных экспертов — в пределах 20–25 человек, широко практикуется создание «творческих групп» (а не специальных отделов и/или кафедр) для работы над отдельными проблемами. Основная форма работы — «круглые столы» и семинары, выпуск информационных вестников и бюллетеней, сборников статей.

Институт выполняет прежде всего информационные и аналитические функции для поддержки деятельности ее лидеров, представляя собой в большей степени конъюнктурное учреждение, занимающееся вопросами текущей политики и информационной поддержки идеологически близких экспертов и организаций (в том числе и на территории стран СНГ). Это не центр по разработке стратегических доктрин или политических концепций, а скорее консалтинговое учреждение, сконцентрированное на изучении текущей политической ситуации.

Центр политических технологий (ЦПТ)

Консалтинговая организация, созданная в конце 1991 г. усилиями ряда ученых и политических исследователей. В состав учредителей входили — помимо ее лидера И. Бунина — М. Урнов, А. Салмин и Б. Макаренко. На протяжении первой половины 1990-х гг. ЦПТ занимался публицистической деятельностью, а затем (к 1995–1996 гг.) сосредоточил свои усилия на политическом анализе и прогнозе — в частности, оказал консультационную поддержку партии «Наш Дом — Россия» и Б. Ельцину на президентских выборах. В начале 2000-х гг. среди партнеров ЦПТ стали появляться крупные бизнес-организации. По на-

правлению организационного консультирования Центр работал с такими компаниями, как АК «Транснефть», НК ЮКОС, РАО «Норильский никель», НК «Северная нефть». Кроме того, в 2001 г. стартовал интернет-проект ЦПТ — сайт «политический комментарий» (ПолитКом — www.politcom.ru). В состав Центра входит около 70 сотрудников и более 80 рекрутируемых специалистов.

В структуре организации выделяются два основных звена. Департаменты (общим числом 14) и долгосрочные проекты (всего 6), каждое из которых имеет свою специфику. Департаменты представляют собой особые исследовательские подразделения, занятые в той или иной сфере (большинство — в PR-деятельности, но есть и ряд политологических направлений). Долгосрочные проекты (такие как «Российский парламентаризм», «Региональные исследования») являются «общесистемными» направлениями исследований, которые используют как собственные концепции, так и наработки экспертов из департаментов, объединяя их в единой комплексной картине.

В число постоянных клиентов ЦПТ входят — Администрация Президента РФ, Министерство информационных технологий и связи РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Совет безопасности РФ, Совет Федерации, а также ряд региональных администраций в субъектах РФ.

Данный проект, как можно видеть из его истории, начинался с объединения нескольких исследователей, изучающих политическую сферу, и постепенно развивался от малой, почти неформальной организации к масштабному проекту политического консалтинга. При этом стоит подчеркнуть, что успех развития ЦПТ, особенно на ранних стадиях его существования, почти всецело зависел от успеха аналитической деятельности его основателей, которые и составляли фундамент организации. И, опять же, особо следует подчеркнуть тот факт, что ЦПТ уже к концу 1990-х гг. превратился в организацию, использующую собственные разработки для краткосрочных целей публичной политики и электоральных циклов. Этому, вероятно, способствовало установление постоянных контактов с круп-

ными корпорациями, которые традиционно заинтересованы в PR-технологиях и социологических исследованиях больше, чем в изучении политической ситуации и долгосрочных анализах политической сферы. В настоящий момент ЦПТ представляет собой разветвленную многопрофильную организацию, находящуюся в постоянном сотрудничестве с правительственными структурами, однако выполняющую в основном задачи прикладного характера, направленные на решение конъюнктурных проблем в сфере политики и связей с общественностью.

Центр стратегических разработок (ЦСР)

Созданная в декабре 1999 г. экспертная организация, провозгласившая своей целью «содействие успешному развитию страны путем экспертной и нормативно-правовой поддержки проводимых реформ в экономике и социальной сфере». Учредители — Государственный университет — Высшая школа экономики, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, Институт экономического анализа, Рабочий центр экономических реформ при Правительстве РФ. председатель Попечительского Совета ЦСР — Д.М. Козак, председатель Совета ЦСР — Г. Греф, президент ЦСР — М.Э. Дмитриев.

ЦСР создавался как близкий к государству экспертный центр, способный помочь в выработке долгосрочных политических, социальных и экономических решений. Однако имеющаяся информация показывает, что с середины 2000-х гг. ЦСР перестал заниматься активной исследовательской деятельностью, превратившись в «проект-оболочку» без какого-либо цельного содержания. К тому же, в 2002–2004 гг. часть его сотрудников перешла в правительственные структуры, что очень повлияло на работоспособность ЦСР как экспертной организации и привело к «замораживанию» ее основных проектов. В 2004–2005 гг. Центр занимался нормотворчеством, вырабатывая различного рода концепции законов и программ долгосрочного развития, однако к концу 2008 г. нет никакой значимой информации о текущих исследованиях. Хотя ЦСР в

принципе продолжает работать как экспертная организация, а его лидеры время от времени выступают в прессе и комментируют события в политической жизни, научная работа Центра, видимо, сведена к минимуму.

Фонд «Политика»

Исследовательско-консалтинговая организация, учрежденная в 1993 г. рядом политических аналитиков (В. Никоновым, Г. Сатаровым, А. Салминым, А. Мграняном) для «объединения и координации усилий политиков, ученых, предпринимателей для содействия осуществлению коренных реформ в сфере политики и экономики, становлению гражданского общества и правового государства». В сфере основных интересов фонда — прикладные и фундаментальные исследования в области внутренней и внешней политики, консалтинговые и PR-услуги, а также подготовка рекомендаций для органов исполнительной и законодательной власти на всех уровнях.

Среди клиентов фонда в различное время были такие организации, как РАО «Газпром», Онэксим-Интеррос, МФК «Ренессанс», КИАмоторс–Балтика, РАО «Норильский никель», МТУ-Информ, Мосэкспо, Менатеп, Альфа-капитал, Инкомбанк, Совет по информации и кооперации в ТЭК, Союз нефтегазопромышленников РФ, Нипек, Фонд «РеформУголь». Отдельно стоит упомянуть специальные программы, работа над которыми реализуется по заказу Администрации Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ, ЦБ РФ — это, в основном, долгосрочные проекты в области политической технологии и публичной политики.

Презентация работ фонда на публичном уровне осуществляется преимущественно через периодические издания — «Стратегия России» и «Россия в глобальной политике» (первый журнал ориентирован преимущественно на внутреннюю, второй — на внешнюю политику), в которых публикуются аналитические материалы сотрудников организации.

Данный фонд можно рассматривать во многом как аналитический центр, занимающийся политическими исследованиями в довольно широком смысле слова — от работ по теории меж-

дународных отношений до вопросов проведения региональных избирательных кампаний. Необходимо отметить, что при всей широте изучаемых фондом проблем, наиболее востребованными являются, очевидно, его политтехнологические разработки, которые используются различными бизнес-организациями и правительственными структурами разного уровня. Кроме того, данный фонд является в значительной степени «поддерживающим институтом» для его руководителей и основателей (в первую очередь — В. Никонова, А. Миграняна и Г. Сатарова), деятельность которых известна намного больше, чем работа фонда как такового.

Экспериментальный Творческий Центр Кургиняна

Независимая общественная организация, созданная в 1990 г. группой гуманитарных исследователей и возглавляемая С. Кургиняном. С организационной точки зрения Центр Кургиняна является частью корпорации ЭТЦ, в которую также входят неформальные клубы «Содержательное единство» (с 1993 г.) и «Молодежный дискуссионный киноклуб» (с 2001 г.), журнал «Россия-XXI», а также руководимый С. Кургиняном Театр «На досках». С начала 1990-х гг. Центр занимается издательской деятельностью, выпуская как периодические издания, так и специализированные политические работы, что составляет существенную часть его доходов. Кроме того, на регулярной основе проводятся семинары и дискуссионные заседания, на которых обсуждаются вопросы текущей политики и вопросы политического развития страны в целом. Хотя материалы этих обсуждений обычно не распространяются за пределами Центра, время от времени некоторые из обсуждавшихся тем переформатируются в текстовые формы (книги, статьи), которые предоставляются для ознакомления общественности.

Организационная специфика Центра предполагает, что он является преимущественно неформальной структурой, в рамках которой почти не существует детализированных институциональных подразделений, но есть дискуссионные сообщества, которые объединяют различных экспертов и их исследования. В связи с этим можно утверждать, что значение Центра Кур-

гиняна в политологической сфере скорее «идейно-теоретическое», чем консалтинговое или политтехнологическое, связи с представителями власти осуществляются скорее отдельными лицами, чем на уровне организации в целом, а основная роль Центра — информационно-просветительская.

Институт Современного Развития (ИНСОР)

Некоммерческая организация, учрежденная в мае 2008 г. с целью содействия политическому развитию в стране. Организация является наследницей РИО-Центра, созданного и финансировавшегося Министерством информации и связи. Среди видов деятельности ИНСОР — осуществление специальных научно-исследовательских работ, мониторинг общественной жизни в РФ, консалтинговые услуги для правительственных структур и связанных с ними организаций, выработка концептуальных оснований для долгосрочной политики развития. Учредители ИНСОР — Институт экономики РАН, Московский технический университет связи и информатики, Институт всеобщей истории РАН, РНЦ «Курчатовский институт», Центр исследований постиндустриального общества. Непосредственное руководство ИНСОР осуществляет председатель Правления института И. Юргенс, председателем Попечительского Совета ИНСОР является Президент Российской Федерации Д. Медведев.

В рамках ИНСОР осуществляется научно-исследовательская деятельность по ряду направлений — «Национальные проекты», «Информационное общество», «Экономические сценарии».

ИНСОР занимается активной работой прежде всего в области концептуальных политических стратегий — институт регулярно публикует для всеобщего обозрения доктринальные работы, посвященные таким темам, как переход к инновационной экономике или развитие информационных технологий. Учитывая, что среди учредителей института есть академические организации, в которых сосредоточен значимый интеллектуальный потенциал, можно предположить, что работа ИНСОР аккумулирует данные из различных источников, чтобы создавать стратегические документы и вырабатывать программы долгосрочного развития. ИНСОР практикует проведение кон-

ференций по вопросам общественно-политического развития, материалы которых в дальнейшем используются в экспертных разработках.

Фонд Эффективной Политики

Консалтинговая организация, созданная в 1995 г. при активном участии Г. Павловского, который является в настоящий момент не только руководителем ФЭП, но и медийным «лицом» всей организации. Второй учредитель ФЭП (и второй по значимости человек в организации) — политический исследователь М. Гельман.

В 1990-е гг. ФЭП занимался в основном электоральными исследованиями, изучая динамику партийных предпочтений среди населения. В течение 1998–2000 гг. тесно сотрудничал с СПС и отдельными его лидерами, в 2000-х гг. сосредоточился на поддержке В. Путина и проводимого им курса реформ. В настоящее время активно продвигает интернет-проект «Кремль.org», который представляет собой «политическую экспертную сеть», где различные специалисты в области политики, экономики и социологии публикуют свои комментарии к текущей политике.

Говоря о целевом назначении ФЭП как исследовательской организации, можно утверждать, что Фонд, несмотря на наличие формальной организации и управляющей структуры, является скорее сообществом политических экспертов, занимающихся полит-консультациями, чем научными проблемами политической сферы. Его основная цель — изучение прикладных технологий в публичной политике, способных оказать практическое воздействие на избирателей или потребителей (связи с общественностью, выработка имиджа, программных текстов, стратегия проведения избирательных кампаний).

Фонд «Либеральная Миссия» (ФЛМ)

Исследовательская организация, созданная в феврале 2000 г. для объединения экономистов либерального направления и предоставления площадки для постоянного общения сторонников рыночных реформ. Хотя формально предполагается, что основная тема разработок ФЛМ — экономика, фактически иссле-

дования и публикации фонда охватывают очень широкий круг вопросов, включая социальный анализ, политические проблемы современной России, взаимосвязь экономического и социального развития. Президент фонда — д.э.н. Е. Ясин, вице-президенты — И.М. Клямкин и И.В. Потоцкий, среди ведущих сотрудников — Л.Я. Гозман, Д.В. Драгунский и С.В. Жаворонков.

Основная исследовательская задача фонда — реализация долгосрочных проектов по социальному, политическому и экономическому развитию страны. Наиболее значимые из них — это «Российские элиты», «Динамика базовых ценностей россиян и их взаимосвязь с установками экономического поведения» (1992–2005 гг.) (руководитель проекта — Н.М. Лебедева), «Налоговый экстремизм: группы интересов и возможности гражданского противодействия» (руководитель — А.А. Аузан). Кроме того, фонд занимается издательской деятельностью, наиболее важным компонентом которой является серия книг под общим названием «Библиотека фонда Либеральная Миссия», куда входят работы как сотрудников фонда, так и иностранных авторов либерального направления, работающих в близких фонду темах.

В целом, фонд представляет собой дискуссионный клуб с ярко выраженной идеологической составляющей. В отличие от других подобных организаций, он не ставит самоцелью активное взаимодействие с государственными структурами (хотя и не исключает его), а сосредоточен в большей степени на просветительско-научной деятельности, привлечении внимания общественности к актуальным проблемам современной политической жизни.

Государственный университет — Высшая школа экономики (ГУ-ВШЭ)

Образовательное учреждение, созданное в 1991–1992 гг. при активном участии Е. Гайдара и Л. Абалкина, а также Европейского союза (поступающие от него в 1992–1993 гг. гранты дали возможность сформировать первый состав преподавателей и заложить основы оргструктуры вуза). В настоящее время ГУ–ВШЭ возглавляют — Е.Г. Ясин (научный руководитель), Я.И. Кузьминов (ректор), а также А.Н. Шохин (президент).

В первой половине 1990-х гг. ГУ–ВШЭ позиционировался как «прозападный», типично европейский университет, своего рода антипод «традиционалистским» МГУ или МГИМО, к тому же подчеркнуто сосредоточенный вокруг экономической науки как прикладной дисциплины. В 1995 г. ВШЭ получила статус «государственного университета», где наряду с экономистами стали готовить социологов, специалистов по государственному управлению, политологов, юристов, журналистов. В это же время создаётся система научных центров ГУ–ВШЭ, направленных на прикладные исследования по заказам Министерства экономики России, Центрального банка, Министерства образования России, коммерческих предприятий и банков. В 2008 г. указом премьер-министра РФ В. Путина ГУ–ВШЭ передана в ведение Правительства РФ.

Роль ГУ–ВШЭ как «фабрики мысли» довольно сложно оценить, поскольку в университете работали и работают большое число экспертов, имеющих самые разные взгляды и взаимоотношения с властью. Тем не менее, общая тенденция развития ВШЭ прослеживается достаточно определенно. Если в начале 1990-х гг. университет играл роль интеллектуальной опоры для реформаторов, то со второй половины 1990-х, когда университет получил статус государственного учреждения, началось его превращение из «мозгового треста» в образовательное учреждение, параллельно с обучением выполняющее функции исследовательского центра. Переход ГУ–ВШЭ под контроль Правительства, по сути, является завершением этого процесса, превращая университет в центр подготовки специалистов в областях, необходимых государству (прежде всего — в экономике и государственном управлении), аппарат которого, как неоднократно заявлял премьер-министр, испытывает «кадровый голод» и стоит перед угрозой нехватки квалифицированных администраторов.

Центр исследований постиндустриального общества

Автономная некоммерческая организация, созданная в 1997 г. д.э.н. В.Л. Иноземцевым. Его учредители — Институт социологии РАН, редакция журнала «Вестник Российской академии наук» и Московско-Парижский банк. Центр строит свою работу на контрактной основе и в тесном взаимодействии с дру-

гими организациями, такими как издательско-переводческая фирма «Интердиалект+», издательства — «Наука», «Academia», «Логос», «Экономика», Совет по внешней и оборонной политике, экономический факультет МГУ, Горбачев-Фонд.

Организация носит подчеркнуто «академический» характер, ключевой фигурой является ее основатель. Центр позиционирует себя как просветительско-исследовательская организация, предоставляющая тем или иным представителям гуманитарного знания возможность донести свои мысли до широкой публики. Он является «фабрикой мысли» в узком, теоретическом смысле слова — как организация, генерирующая новое знание и предоставляющая его для ознакомления как в границах научного сообщества, так и за его пределами. Центр ведет теоретические исследования, издает книги и периодические издания, но в процесс принятия решений вовлечен опосредованно, как возможный поставщик идей для государственных структур.

Институт мировой экономики и международных отношений РАН (ИМЭМО РАН)

Высшее учебное заведение, образованное в 1956 г. как преемник Института мирового хозяйства и мировой политики (функционировал в 1925–1948 гг.). Цель института — многоаспектный анализ международных политических, экономических и социальных процессов, а также опыта развития зарубежных стран. Общее число научных сотрудников — около 400.

С государственной властью ИМЭМО контактирует в основном по вопросам экспертизы законодательной деятельности, государственной политики, предпринимательских стратегий, мировых рынков и консультирования органов государственной власти и управления.

В связи с широчайшей дифференцированностью исследовательских и образовательных программ (всего их насчитывается около 30, не включая подразделения) ИМЭМО представляет собой разветвленный и эффективный институт для решения широкого круга задач, возникающих по мере реализации долгосрочной стратегии развития страны. По этой причине правительственные структуры (как правило, министерства и аф-

филированные с ними организации) обращаются к отдельным специалистам института, а не создают в рамках ИМЭМО научно-исследовательские центры. Сотрудники института, таким образом, могут быть привлечены на персональном уровне к выработке государственно-значимых программ, стратегий и концепций, при этом детализация этих идей может быть возложена уже на специализированные аналитические центры и бюро, которые занимаются нормотворчеством.

Фонд «ИНДЕМ» («Информатика для демократии»)

Организация с таким оригинальным, с точки зрения концептуального замысла, названием создана и возглавляется Г.А. Сатаровым. Приоритетными объектами изучения Фонда являются — отечественные, зарубежные и международные парламенты и другие органы власти и управления, политические элиты, партии и иные общественные и некоммерческие организации, экономические институты и процессы, социально-политическое сознание избирателей, формы, методы проведения избирательных кампаний, основные угрозы современной цивилизации (коррупция, терроризм, незаконный оборот наркотиков и др.).

ИНДЕМ осуществляет свою деятельность как самостоятельно, так и совместно с отечественными и зарубежными юридическими и физическими лицами, выполняя российские и международные проекты. Исследования осуществляются академическими учеными и приглашенными экспертами.

Среди текущих проектов Фонда можно отметить следующие:

– Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив.

– Преодоление бюрократических барьеров в Федеральной миграционной службе МВД РФ.

– Федеральное Собрание — монитор. Мониторинг работы Федерального Собрания.

– Коррупция в России и в мире.

– Информационно-аналитические системы и политические рейтинги законодателей.

– Законодательство и практика регулирования прав национальных меньшинств в субъектах России.

– Национальный антикоррупционный комитет (НАК).

Международный общественный Фонд социально-экономических и политологических исследований (Горбачев-Фонд)

Фонд, как видно из названия, создан бывшим президентом СССР, который в настоящее время является президентом Фонда (вице-президент фонда — Ирина Михайловна Горбачева-Вирганская).

Горбачев-Фонд проводит исследования социальных, экономических и политических проблем, актуальных для нынешнего этапа российской и мировой истории. Фонд стремится содействовать утверждению демократических ценностей, нравственных, гуманистических начал в жизни общества.

Общий бюджет Фонда складывается из гонораров, полученных М.С. Горбачевым за лекции, выступления и публикации, а также грантов, получаемых на целевые проекты Фонда, пожертвований граждан, благотворительных фондов, частного бизнеса и международных организаций. Весьма поверхностная оценка деятельности Фонда позволяет сделать вывод о его высокой ресурсной обеспеченности.

Среди основных проектов, инициированных организацией, можно отметить следующие.

Проект «Документальная история Перестройки» посвящен историко-архивной реконструкции замысла Перестройки и его реализации. Современная деятельность бывшего президента СССР представлена в проекте «Михаил Горбачев после Кремля: хроника событий и общественно-политической деятельности».

Цель проекта «Круглый стол «Экспертиза» — анализ основных тенденций мировой политики. В рамках проекта организуются серии обсуждений («мозговых штурмов») с участием ведущих российских экспертов.

Проект «Горбачевские чтения» посвящен исследованиям новейшей истории России. Проект разрабатывается на базе архива и библиотеки Горбачев-Фонда.

Проект «Клуб Раисы Максимовны» (КРМ), начатый Р.М. Горбачевой в 1997 г., поддерживает инициативы, способствующие росту влияния гражданского общества в России и предполагающие активное участие женщин в этом процессе. КРМ проводит дискуссии, научно-практические конференции, осуществляет исследовательские проекты и благотворительные акции.

Российско-канадский проект Университет Калгари — Горбачев-Фонд (УКГФ) был учрежден в 1993 г. с целью содействия демократическим реформам в российском обществе.

Фонд Карнеги (Carnegie Moscow Center — Russia)

«Дочерняя» структура американского Фонда Карнеги за международный мир, отмеченная в мировом рейтинге «фабрик мысли» в качестве ведущей «фабрики мысли» в России.

Руководитель — Дмитрий Тренин, директор фонда и председатель научного совета. Получил степень кандидата исторических наук в Институте США и Канады в 1984 г., ранее (в 1972 г.) окончил Военный университет (тогда — институт) в Москве.

Декларируемая цель организации — анализ проблем российской внутренней политики, экономики и международных отношений.

Московское отделение фонда состоит из головного офиса (административный центр) и различных офисов-подразделений, часть из которых входит в систему глобальных проектов организации, а часть занимается техническими вопросами (издание печатной продукции, проведение семинаров, презентаций и круглых столов). Московский Центр Карнеги финансируется центральным офисом Фонда Карнеги за международный мир (США, г. Вашингтон).

В настоящее время Фонд проводит исследования по следующим направлениям, сгруппированным в несколько проектов. Выборы и смена президентов в России и США, экономический кризис, российско-американские отношения, война и мир на

Кавказе, президентство Медведева, проект «Путь в Европу», энергетическая безопасность, ядерная проблема Ирана.

В рамках фонда существует семь крупных проектов международного характера, которые объединяют различных экспертов, ученых и публицистов для работы по тем или иным проблематикам. На сегодняшний день это внешняя политика и безопасность, общество и региональная политика, проблемы нераспространения, программа Восток-Восток, партнёрство за пределами границ, религия, общество и безопасность, российская внутренняя политика и политические институты, экономическая и энергетическая политика.

Центр политической конъюнктуры

Основан в 1992 г. в Москве группой сотрудников Российско-американского университета, Института российской истории РАН и студентов гуманитарных факультетов МГУ им. М.В. Ломоносова как негосударственная некоммерческая организация.

В разное время Центр возглавляли — Владимир Березовский (1992–1997), Алексей Чеснаков (1997–2000), Валерий Федоров (2000–2003), Константин Симонов (2003–2008), Михаил Виноградов (2006–2008). В 2008 г. Центр вновь возглавил Алексей Чеснаков (в должности директора).

Цели организации — анализ политических и экономических процессов, мониторинг средств массовой информации, политический и электоральный консалтинг, публикация докладов и рейтингов.

Смысл деятельности Центра политической конъюнктуры, по мнению его участников, состоит в максимально полном освещении всех аспектов российской политики и жизни российского общества. Всесторонний и объективный анализ и прогноз ситуации позволяют адекватно представить современное положение дел в России, выявить политические и экономические возможности и риски, сформировать и реализовать эффективную стратегию, позволяющую повысить конкурентоспособность отраслей, предприятий, субъектов, России в целом.

Финансирование организации преимущественно смешанное. Часть поступлений осуществляется за счет продажи интеллектуального продукта.

Организованы такие проекты, как еженедельная аналитическая серия «Политическая повестка дня»; «Российская внешняя политика: интересы, инструменты, стратегии»; «Регионы России: выборы, собственность, власть»; «Экономика России: тенденции, игроки, активы»; «Лоббизм в России: основные тенденции и характер изменений после президентских выборов»; «Система власти в России после президентских выборов»; «Администрация Барака Обамы 2009–2012 гг.» и др.

Институт политического и военного анализа (ИПВА)

Образован в 1996 г. как независимая негосударственная организация. Цель создания — решение глобальных проблем в различных сферах жизнедеятельности общества и информационная поддержка политической элиты. Несмотря на то, что институт участвовал в ряде политических компаний, четкой приверженности какой либо идеологии он не декларирует. Руководителем ИПВА является доктор технических наук, кандидат военных наук А.А. Шаравин

Исследования института направлены преимущественно на анализ наиболее актуальных для власти проблем[24].

В структуре организации действуют шесть центров: организационного консультирования, идеологических разработок, психологических исследований, отечественной истории и русского зарубежья, военно-политического прогнозирования, исследования проблем безопасности, а также четыре специализированных отдела: практической политики, информационно-аналитический, военно-исторических исследований, проблем межнациональных отношений.

Бюджет ИПВА формируют поступления из многочисленных источников, среди которых — Государственная Дума, Со-

[24] Сайт ИПВА <http://www.ipma.ru/publikazii/>.

вет Безопасности РФ, министерства, Академия военных наук и др. Институт участвует в грантовых программах[25].

ИПВА ориентирован преимущественно на анализ уже существующих документов, чем на проведение целостных политических исследований.

Независимый институт социальной политики (НИСП)

Образован в декабре 2000 г. на основе программы «Социальная политика накануне XXI века», в рамках которой, начиная с 1997 г., при финансовой поддержке Фонда Форда реализуется конкурс на предоставление грантов на исследовательские проекты в области социальной политики. Имеет форму фонда.

Учредителями НИСП являются Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) и Академия народного хозяйства при Правительстве РФ (АНХ). Директор — Т.М. Малева.

Основными задачами НИСП являются — проведение научно-исследовательской работы в сфере социальной политики, формирование информационной базы в области анализа социальных процессов, организация свободных дискуссий по наиболее острым проблемам современного социального развития и социальной политики в России и в мире.

Институт экономики Российской академии наук (ИЭ РАН)[26]

Входит в состав Секции экономики Отделения общественных наук РАН, которое осуществляет научно-методическое и научно-организационное руководство объединенным институтом. С 15 ноября 2005 г. объединенный институт функционирует как новая научная организация[27]. Институт экономики Академии наук — центр экономической науки в составе академических учреждений СССР — основан в 1930 г.

---

[25] Сайт НИСП <http://www.socpol.ru/about/index.shtml>.

[26] Сайт ИЭ РАН: <http://inecon.ru/ru/>.

[27] («О реорганизации Института экономики РАН и Института международных экономических и политических исследований РАН путем их слияния в научную организацию РАН — Институт экономики РАН»)

Финансирование работ института идет как из государственного бюджета, так и за счет иностранных грантов — таких как, например, проект по проблеме утечке капитала из России. Проект финансируется за счет средств, выделенных канадским правительством[28].

Основными направлениями исследований долгие годы были методологические проблемы экономической теории, теоретические и прикладные аспекты формирования макростратегии социально-экономического развития России, основы эволюционной экономики, теоретические основы социальной политики и государственной политики на рынке труда, проблемы рыночной инфраструктуры и становления новой экономической среды, экономические основы базовой модели российского федерализма, воспроизводство национального богатства России, теоретические и прикладные аспекты экономической безопасности России.

Институт на постоянной основе по поручению федеральных органов законодательной и исполнительной власти, по обращениям региональных органов и коммерческих структур дает научно-аналитические оценки и экспертные заключения по проектам подготовленных к принятию хозяйственных решений.

Институт США И Канады РАН

Основан в 1967 г. академиком Г.А. Арбатовым, возглавлявшим его до 1995 г., когда директором стал доктор исторических наук С.М. Рогов. Институт является одним из основных центров по выработке рекомендаций для высокопоставленных государственных структур по вопросам внутренней, внешней и военной политики, а также по проблемам экономической реструктуризации народного хозяйства. Особое внимание в исследованиях сосредоточено на вопросах внешней политики США и их роли на международной арене. Институт изучает проводимый США политический курс в различных регионах мира, российско-американские отношения, различные концепции и доктрины американского внешнеполитического курса.

[28] <http://www.transport.ru/2_period/Bti/8_97/16.htm>.

Институт включает в себя шесть крупных направлений (внешнеполитическое, канадоведческое, информационное, военно-политическое, экономическое и управленческое, а также внутриполитическое), в рамках которых существуют небольшое количество (от 1 до 6) специализированных научно-исследовательских центров, занимающихся теми или иными исследовательскими проектами (например, военно-политическая сфера, анализ внешнеэкономической деятельности, региональная проблематика). Кроме того, с 2000 г. на базе ИСК РАН действует Факультет мировой политики в рамках Государственного университета гуманитарных наук. Основной источник финансирования организации — государственный бюджет.

Институт гуманитарно-политических исследований

Неразрывно связан с личностью его создателя В.В. Игрунова.

Цели организации — создание площадки взаимодействия ученых с различными взглядами для знакомства и совместной работы.

Источники финансирования института неизвестны.

Основные проекты института: хроники выборов в Восточной Европе; Украина; Северный Кавказ; выборы в Молдове; Еврейский мир; выпуски политического мониторинга 1993–2000 гг.; «Буденновск-98».

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД РФ (МГИМО)

Является государственным образовательным учреждением. Ректор Московского государственного института международных отношений (МГИМО–университета) МИД России — Чрезвычайный и полномочный посол, академик РАН, доктор политических наук, профессор А.В. Торкунов.

МГИМО — это учебное заведение, в котором осуществляют подготовку по направлениям и специальностям в области международных отношений, дипломатии, регионоведения, мировой политики, мировой экономики, коммерции, международного публичного, частного и финансового права, политологии,

государственного и муниципального управления, журналистики, связи с общественностью, преподается 53 языка.

В состав университета входят 4 института, 8 факультетов и 3 программы МВА. Университет также активно участвует в Болонском процессе. В настоящее время в университете обучается более 5000 студентов из России и других стран.

По характеру своей деятельности и ведомственной подчиненности МГИМО осуществляет научно-экспертную поддержку Министерства иностранных дел.

Институт экономики города

Образован в 1995 г. по аналогии с американским центром Urban Institute. Инициатором проекта и основным спонсором новой организации была американская сторона. Организационно-правовая форма института — фонд. Президент Фонда — Н.Б. Косарева, генеральный директор — А.С. Пузанов.

Основные цели организации:

– исследования социальных и экономических проблем городов и регионов;

– разработка и проведение экспертизы законодательных и других нормативных правовых документов по вопросам жилищной политики, городского регулирования и другим аспектам экономики городов;

– содействие органам государственной власти и местного самоуправления в выработке стратегии, практических подходов и реализации программ реформирования городского хозяйства и инновационных проектов;

– мониторинг и оценка эффективности программ социально-экономического развития городов и других территорий, социальных проектов;

– содействие крупному и среднему бизнесу в осуществлении социальных программ и программ территориального развития;

– обучение, повышение квалификации кадров, учебно-методическая деятельность;

– распространение современных технологий управления городским хозяйством через средства массовой информации, сеть интернет и собственную издательскую деятельность.

Финансирование института производится за счет оплаты заказов агентства США по международному развитию. Также институт сотрудничает с российским бизнесом, международными фондами и международным банком.

Число подготавливаемых ежегодно проектов колеблется от 50 до 200.

Фонд «Бюро экономического анализа» (БЭА)

Создан в 1996 г. по инициативе Правительства РФ при поддержке Всемирного банка для проведения экспертно-аналитических работ и предоставления консультационных услуг в области экономической политики. В дальнейшем Фонд БЭА выполнял функции группы по подготовке и реализации проектов, финансируемых, в том числе, международными финансовыми организациями[29].

Учредителями Фонда выступили Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и ГУ — Высшая школа экономики.

Основные направления текущей деятельности БЭА:

– информационное и консультационное содействие российским и иностранным физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и местного самоуправления в области анализа эффективности экономической политики и выработке мер, содействующих устойчивому экономическому росту;

– выполнение аналитических исследований по проблемам конкурентной и промышленной политики, реформирования, дерегулирования и дебюрократизации экономики; повышения эффективности государственного управления; реформы технического регулирования; развития частного финансового сектора, социальной политики; бюджетно-налоговой и кредитно-денежной политики; развития внешне-экономических связей;

– оказание консультационных услуг в области торгово-закупочной деятельности в соответствии с процедурами международных финансовых организаций (МБРР, ЕБРР и др.);

[29] Вся информация — по данным официального сайта: <http://www.beafnd.org/ru/about/history/>.

– создание и обновление информационных и статистических баз данных;

– участие в подготовке и реализации международных проектов и программ, направленных на формирование благоприятных условий для социально-экономического развития Российской Федерации;

– проведение семинаров, конференций и иных общественных научных мероприятий.

Как отмечается на официальном сайте организации, за время своего существования Фондом накоплен значительный опыт в подготовке и проведении экспертно-аналитических работ, а также в подготовке и реализации крупных проектов, финансируемых с привлечением средств международных финансовых организаций. Следует отметить, что с момента своего создания и примерно до середины 2000-х гг. фонд являлся наиболее активным, если не эксклюзивным (наряду с ГУ–ВШЭ), консультантом Минэкономразвития по вопросам экономической политики.

Как пример отраслевой специализированной организации можно привести **Открытое акционерное общество «Научно-исследовательский институт автомобильного транспорта» (НИИАТ).**

Основная специализация института — прикладные научные исследования в области технических наук. Однако, наряду с этим, он осуществляет и научно-экспертную деятельность в сфере государственного управления, в том числе научно-исследовательские работы в области:

– разработки проектов законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам транспортного комплекса;

– разработки проектов законодательных и нормативных правовых актов по вопросам функционирования транспортного комплекса;

– функционирования транспортной политики государства на федеральном и региональном уровнях.

Одной из важных практических задач, в которой НИИАТ принимает участие, является обеспечение деятельности Министерства транспорта как компетентного органа по реализации

обязательств Российской Федерации, вытекающих из Женевских соглашений 1958 г. и 1998 г., а также Венского соглашения 1997 г. НИИАТ занимается разработкой основ государственной политики в области установления требований к транспортным средствам, формированием позиции российской делегации в рабочих органах международных соглашений и другими вопросами указанных соглашений[30].

Приведенный краткий обзор состава и специфики российских организаций, выглядящих как «фабрики мысли», конечно, нельзя назвать исчерпывающим. Очевидно, что усмотреть в их перечне и «заслугах» что-либо сопоставимое с RAND-corporation нелегко. Зато бросается в глаза, что ряд консультирующих российскую власть организаций созданы по иностранной инициативе, работают на иностранные средства и, не будет преувеличением сказать, что ориентированы, в силу этого, на иностранные национальные интересы в первую очередь.

Современные российские научно-экспертные организации, выполняющие интеллектуальную поддержку государственного управления, весьма разнообразны и даже «пестры» по своему составу. Среди них встречаются и старые «советские НИИ», и академические структуры, с различной степенью успеха пытающиеся найти себя в современных условиях, вузы, занимающиеся научной деятельностью для материальной поддержки отдельных сотрудников, организации, созданные по образу и подобию западных «фабрик мысли» или даже являющиеся их отделениями, и т. п. Перечисленные признаки характеризуют научно-экспертные организации в основном с позиции их генезиса (возникновения и развития), однако могут быть и другие основания для их классификации и анализа.

Типы российских научно-экспертных организаций

Классификация современных российских научно-экспертных организаций может проводиться по разным признакам: по направленности деятельности, источникам финансирования,

[30] См.: Годовой отчет ОАО «НИИАТ» за 2007 год (Утвержденный распоряжением Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 30 июня 2008 г. № 1160-р // <http://www.niiat.ru/information/>.

востребованности и масштабности исследований, по объективно существующим заказчикам работ, по количеству публикаций и численности и уровню работающих специалистов.

В России в настоящее время нет четко сложившейся специализации научно-экспертных организаций, особенно недавно созданных, по направлениям исследований[31]. Не в полной мере к ним может подойти и методология классификации, предложенная составителями рейтинга мировых «мозговых центров», предполагающая деление на «multinational», «partisans», «activists», «policymakers», «phantoms», «scholars» и т. п.[32]

В российском контексте в соответствии с типом организации исследовательские центры, сообщества и учреждения можно разделить на три категории, условно обозначаемые как «дискуссионные площадки», «консалтинговые агентства» и «государственные резервуары». При этом необходимо учитывать, что некоторые организации сочетают в себе признаки двух или даже трех категорий.

Первый тип — «дискуссионные площадки»

В первую группу («дискуссионные площадки») входят организации, сложившиеся как неформальные клубы для обсуждения текущей политики и возникающих социальных феноменов. Очень часто такие организации занимаются актуализацией публичного дискурса — проведением конференций, «круглых столов» и научных семинаров — за счет деятельности своих членов, которые публикуют статьи, публицистические и академические работы. Эти организации отличаются рыхлой структурой — децентрализованной и по большей части формальной, — основное общение в них происходит в рамках небольших «творческих групп» или «рабочих коллективов», занимающихся специализированными исследованиями. Такого рода сообщества потенциально способны оказаться источником новаторских идей и вызвать интерес правительственных

[31] См., например: *Беляева Н., Зайцев Д.* «Мозговые центры» в России и странах Запада: Сравнительный анализ // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 1. С. 26–35.

[32] См.: The Think Tank Index // <http://gtmarket.ru/news/state/2009/01/12/1888>.

структур, но обычно государственное внимание к ним проявляется слабое и концентрируется вокруг отдельных личностей в таких организациях. Зато внимание общественности они, как правило, удерживают на высоком или стабильном уровне за счет собственной публичности и активности именно в общественной сфере.

К такого рода учреждениям относятся — Фонд «Либеральная Миссия», Центр Кургиняна, Центр исследований постиндустриального общества, Институт стран СНГ. Основной недостаток подобных организаций — чрезмерная концентрация внимания на ключевых фигурах (в наиболее ярком виде это проявляется, например, в случае с Институтом стран СНГ, который служит своего рода «личным брендом» для К. Затулина), что зачастую отвлекает внимание общественности от собственно исследовательской деятельности организации. Позитивная же роль состоит в том, что подобные организации являются площадкой, где начинающие исследователи могут заявить о себе как о публичных фигурах, принимающих участие в формировании общественного мнения.

Второй тип — «консалтинговые агентства»

Во второй группе («консалтинг-агентства») находятся многопрофильные, разветвленные и четко структурированные организации, занимающиеся вопросами прежде всего прикладной политологии и экономики. Они мало заинтересованы в проведении долгосрочных теоретических исследований, предпочитая работать в сфере текущей политики как «агентства поддержки» для крупных организаций, таких как бизнес-корпорации, некоторые общественные фонды, министерства и прочие правительственные структуры, заинтересованные в практических аспектах политической науки. Для таких учреждений характерны, помимо уже упоминавшихся качеств, определенная «затененность» для публики при широкой известности их лидеров, которые «заслоняют» собой работу организации в целом, а также использование бизнес-методик в аналитических разработках, поскольку корпорации являются наиболее характерными клиентами.

К преимуществам консалтинговых агентств можно отнести[33] возможность параллельного осуществления работ по всему комплексу проблем с привлечением нескольких консультантов одновременно, предоставление заказчику дополнительных гарантий (например, финансовых). Также отмечены случаи кадрового рекрутирования сотрудников такого типа организаций в государственные структуры[34], хотя это не стало пока для России распространенной практикой.

Консалтинговые агентства имеют также и несколько общераспространенных недостатков. К ним относятся более стандартизованный подход к проблеме заказчика, более высокие гонорары, включающие зарплату штатных или привлеченных независимых консультантов, издержки и прибыль агентства.

Модели действующих в России консалтинговых агентств скопированы, преимущественно, с западных образцов. К организациям такого типа относятся — Фонд эффективной политики, Фонд «Политика», Центр политических технологий, Центр стратегических разработок.

Третий тип — «государственные резервуары»

В третью группу входят те организации, которые либо были созданы государством в качестве источника интеллектуальных ресурсов, либо активно используются государственными структурами для выполнения своих задач. Это чаще всего академические учреждения (институты, университеты), сочетающие как фундаментальные, так и прикладные исследования. Таковы ГУ–ВШЭ, Институт экономики переходного периода, Институт современного развития. В академической среде на статус фабрик мысли могут претендовать только некоторые институты, преимущественно выполняющие специфические функции, не представленные или ограниченно представлен-

[33] <http://www.goncharuk.ru/books/agencies/>.

[34] Наиболее яркий пример — Э. Набиуллина, возглавляющая Министерство экономического развития и пришедшая туда из Центра стратегических разработок. Отмечены и другие случаи — более подробно см.: *Беляева Н., Зайцев Д.* «Мозговые центры» в России и странах Запада: Сравнительный анализ // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 1. С. 29.

ные в других научных сферах. К подобным институтам можно отнести — ИМЭМО РАН, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН (ИНП РАН), Институт проблем международной безопасности РАН (ИПМБ РАН), Институт проблем рынка РАН (ИПР РАН), Институт социально-политических исследований РАН (ИСПИ РАН), Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН, Институт экономики РАН, Центральный экономический и математический институт (ЦЭМИ РАН), Институт экономических стратегий Отделения общественных наук РАН, Национальный институт развития, СОПС.

Перечисленные структуры нельзя назвать в полной мере характерными для современной академической системы. Они имеют не только специфическую направленность деятельности, но и альтернативные источники финансирования, широкий спектр контактов вне академических структур.

При необходимости государственные органы обращаются к этим организациям и используют их представителей для выработки специализированных задач, лежащих, как правило, в области долгосрочного планирования (стратегии развития, бюджетные программы, стратегические доктрины).

Здесь следует отметить один очень важный факт. Само по себе участие государства в создании экспертного центра не гарантирует его эффективной работы (опыт Центра стратегических разработок это наглядно подтверждает). Чтобы предприятие работало, необходим взаимный интерес как со стороны заказчика, так и со стороны исполнителя. Насколько можно судить, в последние годы Правительство пришло к очень похожим выводам, и теперь подходит к «генерации спроса» на интеллектуальные центры более осторожно. Так, например, создание ИНСОР и переход ГУ–ВШЭ под правительственный контроль выглядят как разделение полномочий между двумя ветвями власти. В то время как за Институтом современного развития закрепляется роль центра выработки стратегии и концептуальных решений — своего рода «фабрики мысли» для президента, ВШЭ — с ее акцентированием экономической политики — передается под контроль премьер-министра в качестве «кадрового резерва» для административного аппарата,

опираясь на который возможно обеспечивать последовательную внутреннюю политику.

1.3. Потенциал коммуникаций

Для понимания особенностей взаимодействия науки и власти в научно-экспертной сфере необходимо рассмотреть генезис формирования современной модели взаимодействия науки и власти в России. Важнейшим является вопрос о состоянии российской науки. И действительно — есть ли кому и с чем входить в коммуникации с властью? Может ли что-либо серьезное и полезное предложить российская наука действующей власти или последняя права, когда столь пренебрежительно смотрит на науку? Причем, традиционно гуманитарная наука и до реформ была менее адекватна достоверным и практически ценным знаниям, чем фундаментальная и прикладная. Как же сказались реформы?

Анализ состояния отечественного научно-технического комплекса (НТК) после распада СССР позволяет выделить три этапа в его развитии. Период беспрецедентного упадка (первые годы радикальных экономических реформ); период относительной стабилизации по ряду параметров; период «встраивания» в национальную инновационную систему страны.

Общий фон, на котором развивался НТК на этапе радикальных экономических реформ, был отмечен системным спадом производства, затронувшим все крупные отрасли промышленности, сокращением внутреннего спроса на научно-техническую продукцию, разрывом хозяйственных связей, высокими темпами инфляции, инвестиционным кризисом, сокращением реальных объемов финансирования НИОКР. Затраты на науку из средств федерального бюджета составили: в 1993 г. — 88,7%, в 1994 г. — 56,3%, в 1995 г. — 44,1% от уровня 1992 г. (в сопоставимых ценах 1991 г.)[35].

Сам по себе факт сокращения объемов финансирования не мог бы иметь столь губительных последствий, если бы были

[35] Финансирование науки из средств федерального бюджета. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1996. С. 8.

созданы рациональные механизмы распределения ресурсов и проведена реорганизация НТК, адекватная происходящим процессам.

Ситуация в НТК усугублялась и дезинтеграцией экономического пространства, вызванного распадом СССР. По статистическим данным 1990 г. (без учета Литвы), за пределами Российской Федерации остались 42% от общего числа научных организаций бывшего советского НТК, в том числе 43,7% научно-исследовательских институтов, 40,1% конструкторских бюро, 34,2% проектных и проектно-изыскательских организаций, 49,1% опытных заводов, 42,6% вузов, 35,4% научных подразделений на промышленных предприятиях. Объем выполняемых ими НИОКР составлял 26,3% от общего объема работ, выполняемых советским НТК. На долю организаций, оставшихся вне Российской Федерации, приходилось научно-исследовательских работ — 24,2%, проектно-конструкторских и технологических — 27,8%, проектных работ для строительства — 27,1%, научно-технических услуг — 30,1%[36].

Разрушение традиционных связей оказало особенно негативное влияние на развитие отраслевой науки, в результате чего часть организаций была вынуждена пойти на перепрофилирование и создание новых структур, замещающих структуры, оказавшиеся вне России. Наиболее существенный разрыв в цепочке «наука–производство» произошел, когда исследовательские работы выполнялись в России, а опытно-конструкторские и само производство — за ее пределами. Нарушение сложившихся связей и пропорций значительно затрудняло в первое время воспроизводственные возможности НТК России.

Распад СССР обострил противоречие между экономическими реалиями относительно «бедной» страны и богатым накопленным интеллектуальным потенциалом и привел к необходимости поиска новых институциональных условий его развития. Было понятно, что сохранение прежней системы науки для новой России было невозможно, а для создания новой системы необходима поддержка от власти, связанная, с одной стороны,

[36] Показатели развития науки в странах СНГ. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1993. С. 33, 50.

с проведением решительных мер, а, с другой стороны — с осторожностью их проведения.

В 1991–1993 гг. наука была исключена из числа областей существенного внимания со стороны властей. В центре внимания власти было решение организационно-экономических задач (быстрая финансовая стабилизация, предотвращение спада в базовых отраслях промышленности, запуск «необратимых» реформ), в которых НТК как «инструменту» их решения места не было. К этому следует добавить ситуацию с начавшейся конверсией ВПК, что снижало необходимость сохранения в прежних объемах оборонной науки.

В условиях дефицитного финансирования НТК и научная политика стали заложниками экономической ситуации. С переходом к рыночной модели хозяйствования размер российского валового внутреннего продукта (ВПП) уменьшился в два раза по отношению к ВПП СССР накануне распада. В результате, абсолютное бюджетное финансирование науки, что уже отмечалось ранее, существенно уменьшилось. Но резко уменьшилось и относительное финансирование! А это уже представляет диагноз отношения государства к национальной науке. Если в 1990 г. внутренние затраты на исследования и разработки составляли 2,7% ВПП, то в 1993 г. они сократились до 0,77%[37]. По объему финансирования НИОКР в расчете на душу населения Россия оказалась позади большинства стран ОЭСР. В 1994 г. величина этого показателя составляла в России 40,4 долл., в США — 659, Германии — 459, Великобритании — 373,2, Италии — 235,6 долл. и т. д.[38]

Резкое сокращение финансирования НТК означало неизбежное падение престижа этой сферы деятельности, что болезненно воспринималось работающими в этой сфере. Если добавить к этому низкую заработную плату (несравнимую с оплатой труда в формируемых коммерческих структурах), то процесс оттока кадров был неминуем. Если в 1990 г. на 10 000 экономи-

[37] Наука России в цифрах: 1996. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1996. С. 38.

[38] Наука России в цифрах: 1995. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1995. С. 83–84.

чески активного населения в России приходилось 108 исследователей, то в 1995 г. этот показатель снизился до 60, и только в 2005 г. поднялся до 70[39].

Реакция научных коллективов на создавшиеся условия пошла «снизу». На первый план организационных преобразований вышел микроуровень научной организации, связанный с развитием таких форм организации, как временные творческие коллективы, малые предприятия. В этих случаях формальные изменения структуры осуществлялись почти незаметно, однако формы организации научного труда менялись существенно.

Наиболее важные организационные преобразования НТК в 1990-е гг. происходили по следующим основным направлениям:

– разукрупнение научных организаций, увеличение числа небольших по численности научных и аналитических центров;

– создание новых коммерческих структур при государственных научных организациях;

– «поляризация» организаций отраслевого профиля в результате «вычленения» из их состава более жизнеспособных;

– интеграция ранее обособленных форм или укрепление уже существующих (создание ассоциаций университетов, создание научных центров путем объединения институтов и т. д.);

– коммерциализация во всех секторах научной деятельности, имеющая наиболее разрушительные последствия для оборонной науки, связанные с конверсией.

Позитивные изменения, сопутствующие этим процессам, выражались в том, что они закладывали основу для появления негосударственного сектора НТК и сектора малого инновационного предпринимательства, формируя модели НТК переходного типа.

Однако отсутствие на первых порах внимания к проблемам научно-технической сферы привнесло в модель НТК ряд негативных моментов, имеющих пролонгированное действие и в 2000-е гг.

---

[39] Наука России в цифрах: 1994. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1994. С. 105. Наука России в цифрах: 1996. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1996. С. 82. Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 198.

С начала 1990-х гг. сеть научных организаций сократилась на 22%, существенно изменился и состав организаций по их основным типам (табл. 1.3.1).

Таблица 1.3.1

Организации, выполняющие исследования и разработки[40]

Годы	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Всего	4646	4555	3968	4122	4019	4099	3906	3656	3622
Научно-исследовательские организации	1762	2077	2166	2360	2549	2686	2630	2464	2049
Конструкторские бюро	937	865	545	513	381	318	257	194	482*
Проектные и проектно-изыскательские организации	593	495	297	165	108	85	76	63	58
Опытные заводы	28	29	19	24	27	33	34	31	49
Высшие учебные заведения	453	446	400	405	393	390	390	402	417
Промышленные предприятия	449	340	276	342	240	284	255	244	255
Прочие	424	303	265	313	321	303	264	258	312

* Отмечаемый статистическими данными рост количества конструкторских бюро связан с тем, что с отменой Общероссийского классификатора отраслей народного хозяйства (ОКОНХ) изменилась классификация типов организаций, выполняющих научные исследования и разработки.

Для российского НТК были характерны следующие основные тенденции трансформации сети научных организаций.

За 1990–1994 гг. число проектных организаций сократилось в два раза, конструкторских бюро в 1,7 раза, научно-технических подразделений на промышленных предприятиях — в 1,6 раза, опытных заводов — в 1,5 раза[41].

[40] Наука России в цифрах: 1995. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1995. С.8; Наука Росси в цифрах: 2001. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2001. С.10.; Наука России в цифрах: 2007. М.: ЦИСН. 2007. С. 16.

[41] Наука России в цифрах: 1996. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1996.. С. 8.

В числе причин — резкое снижение спроса на результаты деятельности НТК со стороны реального сектора экономики и в системе бывшего госзаказа, а точнее — бюджетного финансирования.

Всего за 1990–2006 гг. число проектных и проектно-изыскательских организаций сократилось в 10,2 раза, научно-технических подразделений на промышленных предприятиях — в 1,8 раза.

Не только не выросла, но сократилась доля внутрифирменной науки — с 9,7% в 1990 г. до 7% в 2006 г. В развитых же странах удельный вес внутрифирменной науки в общем числе научных организаций почти на порядок выше (65% — в странах ЕС, 71% — в Японии, 75% — в США)[42].

Сохраняется низкая «представительность» науки высшей школы. За 1990–2006 гг. число вузов, выполняющих исследования и разработки, сократилось на 13,9% (с 453 в 1990 г. до 390 в 2006 г.)[43].

В отсутствие заказов на НИОКР особенно пострадали университеты, ориентированные на фундаментальные исследования, и вузы, расположенные в регионах. В негосударственных учебных заведениях научно-исследовательская деятельность практически не ведется.

Устойчивые позиции сохранили НИИ, они по-прежнему остаются основной формой организации исследований и разработок. Причем, если в 1990 г. на долю научно-исследовательских организаций приходилось 38% от общего числа организаций НТК, то в 2006 г. — 56,6%[44]. Этому сопутствовал значительный рост числа организаций — вплоть до 2000 г., — в большей степени характерный для организаций Российской академии наук и крупных отраслевых НИИ. Основу роста составило разукрупнение уже существующих организаций и создание новых, имеющих статус юридического лица.

---

[42] *Манахов С.В.* Приоритеты развития и направления совершенствования научно-технической политики России. (Экономические науки. 2006. № 6(19).

[43] Там же.

[44] Там же.

Переход России к рыночной экономике сопровождался разгосударствлением собственности и приватизацией, что способствовало появлению в научно-технической сфере организаций с новыми формами собственности (частная, смешанная, совместная российская и иностранная и др.) и различными организационно-правовыми формами (государственное учреждение, акционерное общество, федеральное государственное унитарное предприятие и др.). Научные организации получили право использовать государственную собственность в своей коммерческой деятельности на условиях, определенных российским законодательством.

Отсутствие на первых этапах приватизации собственной концепции, механический перенос на сферу науки единых с другими отраслями форм и методов ее проведения повлекли за собой разрушение ряда крупных научно-технических комплексов. Приватизация проходила без оценки позиционирования научных организаций на рынке технологий, состояния их технологической и опытной баз. Зачастую результатом такой приватизации становилось перепрофилирование научных организаций на другие виды деятельности, отсюда и неизбежная потеря инновационного потенциала целого ряда крупных научных организаций.

В начале 1990-х гг. наряду с приватизацией предпринимались меры по сохранению ведущих организаций, являющихся лидерами в своих областях знаний. Это, за редким исключением, организации отраслевого профиля, имеющие уникальные приборы и установки, располагающие научными кадрами высокой квалификации, имеющие международное признание своей деятельности. Такие организации получили статус Государственного научного центра Российской Федерации (ГНЦ РФ). Статус ГНЦ РФ обеспечивал дополнительное бюджетное финансирование и ряд льгот (по налогу на землю, имущество[45]). Финансировались эти организации по специальной программе, получая поддержку в пропорциях, утвержденных на момент формирования системы ГНЦ РФ. Отрицательным моментом

[45] Данные льготы отменены с 1 января 2006 г.

такой схемы финансирования являлось то, что не производилось перераспределения средств в пользу эффективно работающих организаций.

Проводимое в 2000-е гг. реформирование организаций НТК основывалось на преобразовании уже существующих их типов; подходы к преобразованию зависели от сектора научной деятельности, к которому они относились.

Заметим, что за 1990–2006 гг. общее число академических организаций возросло почти на 60% (с 535 до 851), а численность занятых в них сократилась на четверть, что является свидетельством отсутствия государственной кадровой политики. Наибольший отток кадров отмечался в первые годы реформ. В последнее время (2004–2006 гг.) среднегодовые темпы оттока кадров уменьшились, составляя 2–4%[46].

Сектор отраслевой науки — масштабный по ресурсам сектор советского НТК — претерпел наибольшие изменения. За 1994–2006 гг. число организаций данного сектора НТК сократилось на 36,7%, а численность персонала, занятого исследованиями и разработками, — на 40%[47].

Если в 1994 г. доля фундаментальных и прикладных исследований, выполняемых отраслевыми организациями, составляла 22,5% (из них 4,5% — фундаментальные исследования), а разработок — 77,5%, то в 2006 г. — 14,2 (2,3% — фундаментальные) и 85,8% соответственно[48].

Тем не менее, данный сектор по-прежнему остается значительным по всем характеристикам научно-технического потенциала. На его долю в 2006 г. приходилось 46,4% организаций,

---

[46] Наука России в цифрах: 1995. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1995. С. 11, 30. Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 20, 59.

[47] Наука России в цифрах: 1995. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1995. С. 9, 23. Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 17, 53. Примечание: здесь и далее данные в разрезе секторов науки представлены с 1994 г., что связано с переходом на новую форму статистической отчетности 2-наука.

[48] Наука России в цифрах: 1995. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1995. С.45. Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 99.

выполняющих исследования и разработки, 60,3% персонала и 66,6% внутренних затрат на исследования и разработки[49].

НТК высшей школы оказался наиболее адаптированным к рыночной среде. Существенную роль сыграли особенности исследовательских подразделений вузов (их малочисленность, мобильность, ориентация на выполнение небольших проектов), а также те принципы состязательности между вузами (вследствие повторяемости однопрофильных кафедр в разных вузах), которые сформировались еще в советское время. Повторяемость однопрофильных кафедр в разных вузах и, как следствие, работа на конкурсной основе способствовали конкуренции не только между вузами, но и между организациями других секторов науки. Положительную роль сыграла и традиционная практика вузов по выполнению хоздоговорных работ с промышленными предприятиями. Так, в 1996 г. в структуре источников финансирования НИОКР доля хозяйственных договоров в вузах составляла 33,4%, в то время как по науке в целом — 16%[50]. И еще один немаловажный факт связан с тем, что вузовскую науку в наименьшей степени затронул кадровый кризис. Согласно данным за 1994 г., доля исследователей до 30 лет в вузах составила 12%, а в целом по науке — 9,2%[51].

Изменения, которые претерпел НТК высшей школы, были связаны с развитием уже существующих институциональных единиц (территориальные межвузовские комплексы, учебно-научные центры и др.) и созданием новых (научно-образовательные центры, учебно-инновационные комплексы и др.).

В вузовском секторе НТК получила дальнейшее развитие такая институциональная форма, как ассоциация. Если в советский период (1989–1990 гг.) ассоциации вузов формировались на основе объединения однородных субъектов для решения общих задач, то в последующем — с целью концентрации ресурсов для решения комплексных проблем за счет объединения разнород-

[49] Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 17, 54, 93.

[50] Наука России в цифрах:1997. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1997.С. 47.

[51] Наука в Российской Федерации. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ. 2005. С. 36, 294.

ных субъектов. Такой стала созданная в апреле 1992 г. Ассоциация российских вузов, объединившая 270 вузов, общественных и коммерческих структур из 49 регионов страны. В сферу ее деятельности вошло создание региональных центров, общественных организаций по аккумулированию средств из различных источников, налаживание связей с зарубежными учебными учреждениями.

Число организаций высшей школы, выполняющих исследования и разработки, за 1994–2006 годы увеличилось на 5,6%, а численность персонала, напротив, уменьшилась на 21,7% (с 56,8 тыс. до 44,5 тыс. человек)[52]. Эти данные свидетельствуют о том, что для большинства вузов экономически более выгодным является оказание платных образовательных услуг, чем занятие научной деятельностью. Заметим, что реализация целого ряда направлений по усилению науки в вузах (к примеру, в части передачи НИИ в состав вузов) не способствовала усилению суммарного потенциала высшей школы.

Падение численности персонала НТК в первые годы реформ, как уже отмечалось, было связано с резким сокращением финансирования науки, что повлекло за собой снижение заработной платы. Развитие в эти годы банковского и финансового секторов, информационно-коммуникационных отраслей, привлекающих специалистов высоким уровнем заработной платы, стимулировало отток кадров в эти сферы деятельности, а также за рубеж. Особенно деструктивными для российского НТК стали 1992–1998 гг.

Небольшой период 1999–2000 гг., отмеченный ростом численности научных кадров (как следствие дефолта 1998 г.), сменился оттоком, усиливая кадровый дисбаланс в НТК (табл. 1.3.2.).

Отток молодых, наиболее мобильных научных сотрудников способствовал увеличению доли исследователей старших возрастных групп. В 2001 г. средний возраст кандидатов и докторов наук составил соответственно 52 и 60 лет[53]. С начала 2000-х гг.

[52] Наука России в цифрах: 1995. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1995. С. 23; Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 54.

[53] Наука в Российской Федерации. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ. 2005. С. 37.

была достигнута определенная стабилизация научных кадров. Ежегодный отток кадров не превышал 3%, а обновление кадров составляло 10–15%[54].

Таблица 1.3.2

Изменение численности персонала, занятого исследованиями и разработками (тыс. чел.)[55]

Годы	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Всего	1532,6	1106,3	990,7	855,2	887,3	870,9	839,3	807,1
из них исследователи, в % от общей численности персонала из них:	804,0 52,5	525,3 47,5	484,8 48,9	417,0 48,8	426,0 48,0	414,7 47,6	401,4 47,8	388,9 48,2
доктора наук, в % от общей численности исследователей	17,4 2,2	18,1 3,5	19,5 4,0	20,5 4,9	21,9 5,2	22,6 5,4	23,1 5,8	23,9 6,1
кандидаты наук, в % от общей численности исследователей	111,4 13,9	97,3 18,5	93,1 19,2	85,4 20,5	84,0 19,7	79,8 19,2	76,8 19,1	75,6 19,4

Достаточно высокими темпами начал расти удельный вес молодых исследователей, но при этом стала сокращаться группа исследователей среднего возраста, что свидетельствует о незначительном периоде пребывания молодежи в науке (табл. 1.3.3).

Важной составляющей научно-технического потенциала НТК является финансовое обеспечение деятельности его организаций. Сокращение масштабов научной деятельности сопровождалось определенными сдвигами в составе источников финансирования. Централизованная система финансирования НТК сохранялась почти до середины 1990-х гг. Финансирова-

[54] Индикаторы науки. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ. 2006. С.41; Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 68.

[55] Источники: Наука России в цифрах: 2006. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2006. С. 48, 63; Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 50, 63.

ние из собственных фондов промышленных предприятий составляло не более 2–4% от его общего объема.

Таблица 1.3.3

Динамика возрастной структуры исследователей (в %)[56]

Год	до 29 лет	30–39 лет	40–49 лет	50–59 лет	60 лет и старше	Всего
1994	9,2	24,0	31,7	26,1	9,0	100
1998	7,7	18,1	28,3	27,9	18,0	100
2000	10,6	15,6	26,1	26,9	20,8	100
2002	13,5	13,8	23,9	27,0	21,8	100
2004	15,3	13,0	21,9	27,8	22,0	100
2006	17,0	13,1	19,0	27,8	23,1	100

Первым предвестником изменений в системе финансирования НТК стало появление в 1992 г. внебюджетных фондов финансирования отраслевых и межотраслевых исследований и разработок и Российского фонда технологического развития (РФТР). Фонды образовывались на добровольной основе за счет отчислений до 1,5% от себестоимости реализуемой продукции (работ, услуг). РФТР создавался как межотраслевой внебюджетный фонд НИОКР. Фонды, созданные с целью поиска новых источников финансирования НИОКР, представляли собой переходную форму централизованного финансирования отраслевой науки на пути от преимущественно бюджетной ее поддержки к прямым заказам предприятий.

Сформированная система отраслевых фондов[57] была призвана решать проблему аккумулирования необходимых средств на поддержание научно-технических разработок, обеспечивающих современный уровень и конкурентоспособность продукции. На

[56] Источники: Наука России в цифрах. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ. 2005. С. 35; Наука России в цифрах: 2005. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2005. С. 63; Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 68.

[57] Ликвидация в последующем отраслевых фондов была связана с ситуацией общего спада в экономике.

начальном этапе объем этих фондов составлял 5–6 млрд руб. и значительная часть их средств направлялась на финансирование дополнительных издержек, связанных с освоением новой продукции, а не на научно-исследовательские проекты. В 1991–1992 гг. на долю внебюджетных фондов фиксирования исследований и разработок приходилось 2,6–4,4% текущих затрат на науку[58].

Успешно функционирующий и в настоящее время РФТР предоставляет средства организациям в виде беспроцентного займа на срок, необходимый для проведения НИОКР и внедрение полученных результатов.

Важным финансовым институтом поддержки НТК стали государственные научные фонды, сформированные в начале 1990-х гг.: Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) — 1992 г. и Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ) — 1994 г. Создавая эти фонды, государство стремилось сгладить противоречия между традиционными формами науки, структурой и объемом выполняемых исследований — с одной стороны, и резко сократившимися возможностями их финансового обеспечения — с другой стороны. В основе деятельности фондов были заложены принципы финансирования проектов, а не организаций (путем предоставления гранта), контроль реализации проектов и обязательность полного отчета о работе и направлениях использования полученных средств.

Развитие финансового института отраслевых и государственных научных фондов способствовало снижению нагрузки на федеральный бюджет. В 2006 г. в структуре внутренних затрат на исследования и разработки удельный вес средств предпринимательского сектора экономики составил 19,7%[59].

Новой тенденцией в финансировании российского НТК стало усиление роли зарубежных источников — от почти нулевого уровня в начале 1990-х гг. до наибольшей их величины в 1999 г. (16,9% в объеме внутренних затрат на исследования и разработки)[60]. Наибольший интерес у зарубежных спонсоров вызывали НИОКР институтов отраслевого профиля. В 2000 г.

[58] Наука в России: 1993. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1994. С. 36.
[59] Наука в России: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 91.
[60] Наука России в цифрах: 2000. Статистический сборник. М.:ЦИСН. 2000. С. 49.

на этот сектор российского НТК приходилось 80,4% средств зарубежных источников. Государственный сектор науки, объединяющий организации, подведомственные федеральным министерствам и ведомствам и РАН РФ, получил 17,9%, а вузы — 1,4% от общего объема средств этого источника[61].

В последующие годы объем средств, поступающих из-за рубежа, сократился (в 2006 г. — до 9,4%[62]). С одной стороны, это стало отражением исчерпания заделов научно-технологических ноу-хау и источников их воспроизводства в российской науке, а с другой стороны — переориентацией зарубежных спонсоров на поддержку индивидуальных ученых или отдельных исследовательских групп вне рамок формальной институциональной структуры российского НТК.

Между тем, государство по-прежнему остается крупнейшим «поставщиком» финансовых ресурсов для российского НТК. Более того, в последние годы его доля во внутренних затратах на исследования и разработки постоянно повышалась, составив в 2006 г. 60,1% против 53,7% в 2000 г.[63] Структура финансирования НТК тесно увязана с приоритетами государства в научно-технической сфере. В последние годы растет приоритет таких направлений, как оборона, общее развитие науки и фундаментальные исследования (табл. 1.3.4).

Таблица 1.3.4

Структура внутренних затрат на исследования и разработки российского НТК по социально-экономическим целям (в %)[64]

Социально-экономические цели	1994 г.	2000 г.	2004 г.
Промышленность	35,4	27,3	21,7
Оборона	25,7	23,7	32,1
Общее развитие науки	12,4	30,1	27,8

[61] Г*охберг Л.М.* Статистика науки. М.: ТЕИС. 2003. С. 439.

[62] Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 91.

[63] Там же.

[64] Наука Российской Федерации. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ. 2005. С. 80; Индикаторы науки. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ. 2006. С. 80.

Продолжение таблицы 1.3.4

Социально-экономические цели	1994 г.	2000 г.	2004 г.
Сельское хозяйство	4,3	2,5	2,5
Космос	4,2	2,1	2,7
Энергетика	3,2	3,9	3,5
Здравоохранение	3,2	1,9	1,7
Другие	11,6	8,5	8,0
Всего	100	100	100

По оценочным данным, в 2006 г. на развитие гражданской науки из средств федерального бюджета были выделены ассигнования в размере 76,1 млрд руб. или 38,9% всех ассигнований на исследования и разработки по Российской Федерации[65].

Удельный вес фундаментальных исследований в общем объеме ассигнований на гражданскую науку составил 20,7%, прикладных исследований — 12,8%. На реализацию международного научно-технического сотрудничества приходилось 1,4%[66].

В рамках федеральных целевых программ (ФЦП) также производится бюджетное финансирование НТК. В 1990-е гг. финансировалось до 155 ФЦП, что приводило к распылению финансовых средств и способствовало хроническому невыполнению обязательств бюджета по их финансированию. Пересмотр системы ФЦП (2004 г.) привел к сокращению их числа до 52 к 2007 г. В числе ФЦП можно отметить такие наукоемкие программы, как «Федеральная космическая программа», «Развитие гражданской авиации», «Национальная технологическая база», «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники». На эти четыре программы в 2005 г. приходилось 86,7% суммарных расходов на НИОКР, финансируемых в рамках ФЦП[67].

[65] Состояние и тенденции развития науки в России. Информационно-аналитическое издание. М.: ЦИСН. 2007. С. 81.

[66] Там же.

[67] *Дежина И.Г.* Государственное регулирование науки в России. М.: Магистр. 2008. С. 109.

Затрачивая существенные средства на финансирование НТК, государство вправе ожидать получение результатов, обеспечивающих положительные сдвиги в развитии экономики страны. Основными критериями оценки результативности российской науки являются такие традиционные показатели, как количество патентов и патентная активность, структура патентов, доля патентов и лицензий, включенных в торговый оборот, структура передовых производственных технологий, структура использования технологий и др.

За 1994–2006 гг. число заявок на выдачу патентов увеличилось почти на 46%. Положительным фактом является увеличение в 2,1 раза по сравнению с 1994 г. количества патентов, действующих на территории Российской Федерации[68].

Анализ структуры патентов (по разделам Международной патентной классификации), выданных в России, показывает, что наибольшая их часть была направлена на удовлетворение жизненных потребностей человека (28,9%). От 12 до 17% общего числа выданных патентов приходилось на такие области, как различные технологические процессы (16,7%), химия и металлургия (15,3%), механика, освещение, отопление, двигатели и насосы (11%), физика (12,5%), электричество (7,2%), текстиль, бумага (0,8%)[69]. В целом, структура выданных патентов соответствует сложившейся структуре российской экономики. Но при этом динамику ниже среднего демонстрирует выдача патентов в традиционных секторах экономики (различные технологии, механика). Снижение динамики отмечается в химии и металлургии. Эти факты свидетельствуют о реальном ухудшении ситуации с инновационным обновлением в этих секторах экономики. Обеспечение промышленного роста на основе инноваций требует решения задачи интенсификации российских разработок, а также эффективного внедрения новых технологий.

В составе передовых производственных технологий, созданных в 2006 г., 87,3% являлись новыми по стране и только 7,1%

[68] Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 118.

[69] Там же. С. 122.

представляли собой принципиально новые решения[70]. Россия по-прежнему является чистым импортером производственных технологий, а переоснащение отечественной экономики производится преимущественно с использованием западных технологий.

В 2006 г. 30,1% передовых производственных технологий было создано в области проектирования новой продукции и инжиниринга производственных процессов[71]. Заметим, что такое распределение передовых производственных технологий соответствует принципу Парето, согласно которому 20% технологий обеспечивают новый задел в производстве, а остальные 80% связаны с совершенствованием производства, управления и контроля.

Традиционные показатели (число заявок на патенты, структура выданных патентов, передовые производственные технологии) отражают не только состояние внутри сферы науки, но и характер взаимоотношений между наукой и экономикой (государством) в целом. Именно невосприимчивость реального сектора экономики к нововведениям, индифферентность власти к научному обеспечению своей деятельности снижают эффективность научно-технической деятельности современного НТК.

В целом, постсоветский период развития отечественной науки состоит из трех этапов.

Первый этап изменений взаимоотношений науки и власти в России относится еще к правлению М.С. Горбачева. В этот период происходят кардинальные изменения в работе научных центров, что связано с уменьшением государственного контроля науки, постепенным отказом от идеологической направленности в научных исследованиях, доступностью западных информационных источников, сменой политических приоритетов руководства, уменьшением финансирования науки.

Перестройка привела к кризису советской научной системы (особенно гуманитарных и политико-ориентированных ее секторов), которая не выдержала конкуренции с западными научными центрами и потеряла внутреннюю мотивацию, став

[70] Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007. С. 135.

[71] Там же. С. 139

практически невостребованной почти на десять лет. Некоторые академические институты, ориентированные на реформы и имеющие центристские взгляды, были непосредственно вовлечены в формирование новой государственной политики[72], однако не достигнув успеха и приведя страну к сильнейшему кризису, вынуждены были уйти из сферы научной поддержки государственной власти. Академическая система потеряла свои позиции также вследствие своей неспособности продуктивно повлиять на ход экономических и политических преобразований начала 90-х гг.

Резкое сокращение финансирования привело к необходимости поиска новых финансовых источников, которые были найдены в лице европейских и американских научных фондов с вытекающим отсюда ущербом для суверенитета страны.

Новые политические условия привели к нерентабельности крупных научных систем, появлению множества небольших, зачастую узконаправленных аналитических и исследовательских центров с преимущественно проектным финансированием.

Дальнейшее развитие протекало следующим образом. Получая финансовую поддержку из-за рубежа, научные центры все же вынуждены были искать поддержку и в России, и она была найдена в среде нового бизнеса и в лице отдельных представителей власти (Горбачев, Гайдар, Бурбулис, Явлинский).

Вновь образованные «фабрики мысли» нельзя рассматривать как аналог американских и европейских вариантов. Скорее, в постперестроечный период данные организации выполняли функции личных аппаратов и аналитических центров отдельных политиков, основная задача которых сводилась к поддержанию политического, а иногда и научного статуса руководителя (учредителя). Для многих из них эти научные структуры в итоге становились либо «почетной отставкой», либо «запасными аэродромами» (вспомнить хотя бы таких политиков, как Горбачев, Бурбулис, Гайдар). Однако массовой тенденцией переход отставных политиков в научно-экспертные организации не стал, и этому был целый ряд причин, в том числе и

[72] Современные фабрики мысли // <http://xyz.org.ua/discussion/thnk_tnk1.html>.

неразвитость самого института научно-экспертной поддержки государственной власти[73].

Несколько позже, в 1994–98 гг. (второй этап), когда политическая сфера относительно устоялась, произошла переориентация исследовательских центров с отдельных политиков на политические процессы. Это в первую очередь связано с тем, что многие «фабрики мысли» через своих руководителей получили выходы на президентские и правительственные структуры и стали выполнять государственные заказы и частично или полностью изменили систему финансирования с фондового на государственное. Для этого периода и для этой категории «фабрик мысли» наиболее характерным было выполнение краткосрочных и узконаправленных проектов, не требующих большого финансирования и решающих прикладные управленческие задачи.

Третий этап в развитии системы политического консалтинга в России происходит в 1998–2002 гг. В этот период можно говорить о пике развития консалтинговой системы, которое, однако, довольно быстро пошло на спад. Большинство успешных организаций этого периода в последующие несколько лет либо утратили свои статусные позиции, либо вынуждены были занять нейтральные и лояльные власти позиции. Вертикаль власти, фактическая отмена процедур реальных выборов и идейно-политическая монополизация власти снизила потребности власти в научной интеллектуальной поддержке.

Основные формы коммуникаций между наукой и властью в России

В общем виде формы коммуникации между наукой и властью в сфере интеллектуальной поддержки принятия государственных решений можно разделить на две большие группы — не основанные на финансовых отношениях и основанные на финансовых отношениях (явных или теневых).

[73] *Беляева Н., Зайцев Д.* «Мозговые центры» в России и странах Запада: Сравнительный анализ // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 1. С. 29.

Коммуникации науки и власти, не основанные на финансовых отношениях

В такого рода отношениях наука и власть в наиболее явном виде выступают в качестве социальных институтов. Наука — как представитель научного и гражданского сообщества, власть — как публичный властный институт. Наука может выполнять не только функцию интеллектуального усилителя принятия государственных решений, но и функцию трансляции определенной гражданской, а иногда и политической (ценностной), позиции. Формы взаимодействия сводятся к обсуждению, консультации, экспертизе, разработке проектов решений, мер и действий.

Обсуждение — обмен мнениями по поставленному вопросу, дискуссия. Обсуждение может быть как публичным (без ограничения по составу участников и их допуску к обсуждению), так и кулуарным, или даже секретным. Обсуждение может быть как официальным, т. е. проводимым в рамках установленных официальных процедур (общественные слушания в Государственной Думе Федерального Собрания, заседания совещательных органов в органах государственной власти, слушания по законопроектам в законодательных органах власти и т. п.), так и неофициальным, проводимым в индивидуальном порядке или в рамках каких-либо рабочих органов (например — в рабочей группе). Отличительной чертой обсуждения является свободный обмен мнениями по поставленной проблеме, иногда в режиме «круглого стола», иногда в форме дискуссии и даже критики оппонентов. Цель обсуждения, как правило, — выявление спектра мнений и сближение позиций оппонентов. Роль научных экспертов в этом процессе при такой форме взаимодействия заключается, во-первых, в обогащении спектра мнений, во-вторых, в научно обоснованной экспертной оценке тех или иных позиций, в их поддержке или опровержении.

При проведении обсуждения вполне допустима ситуация острых противоречий между наукой и властью по предмету обсуждения. Именно в обсуждении могут раскрываться в полной мере противоречия в идейных, политических, мировоззренческих взглядах между участниками обсуждения, что в целом является дополнительным фактором уточнения их позиций.

С точки зрения обмена идеями и мнениями обсуждение всегда является двусторонним (многосторонним) процессом, каждый из участников обсуждения представляет, обосновывает и защищает свое.

Консультации — предоставление экспертного мнения по поставленным заинтересованной стороной вопросам. Консультация является односторонней (однонаправленной) формой коммуникации с точки зрения обмена идеями; идеи всегда предоставляет только консультант. Заинтересованная в консультации сторона, как правило, предоставляет исходную информацию и четко ставит консультанту вопрос, на который надеется получить исчерпывающий ответ, содержащий варианты решения. Как видно, по сравнению с обсуждением консультант, в роли которого в данных отношениях будет всегда выступать научный эксперт, оказывается поставленным в достаточно узкие рамки конкретной задачи, решение которой он, как правило, должен представить в ходе консультации.

Экспертиза — оценка признанным специалистом в той или иной области (экспертом) какого-либо факта, решения, действия, проекта в соответствии с поставленными вопросами. Данный вид коммуникации также в основном однонаправленный. Заинтересованная в экспертизе сторона передает эксперту задание, содержащее, как правило, необходимый для исследования материал, в ответ ожидает от эксперта получить его развернутое мнение — обычно в письменной форме — по поставленным вопросам.

Наиболее наполненной формой является разработка вневластно позиционированными специалистами проектов решений действующей власти.

При этом может быть заказ, неформальное обращение со стороны властей за творческой помощью, создание аффилированных с властью в разных формах научно-экспертных организаций, вплоть до бюджетных. Проблем возникает немало: финансирование, лоббизм и коррупция, недолжный уровень компетенции, доминирование доверительности вместо профессиональности.

Особенностью нефинансовых форм коммуникации власти и науки является определенная ограниченность сфер и глубины такого сотрудничества. В современных условиях власть редко может обратиться к науке «просто так» за помощью в решении глобальных проблем — практически всегда за этим последует прямо или косвенно заданный вопрос о цене работ. Исключения, конечно, бывают. Очень часто между руководителями государственных органов и руководителями научных организаций существуют давние хорошие отношения, часто даже неформальные, что дает основания обращаться за помощью. Однако, учитывая неформальную, а иногда и теневую сторону подобных взаимоотношений, нельзя однозначно утверждать, что такие коммуникации не имеют под собой финансовой основы. В то же время, как показывает опрос экспертов, между федеральными органами исполнительной власти и профильными (отраслевыми) научными и учебными организациями, как правило, существуют взаимное уважение и поддержка, поэтому коммуникации, не имеющие финансовой основы и выстраиваемые в целях решения не слишком трудоемких задач, все же существуют и довольно распространены. Однако как только возникает потребность в решении достаточно крупной задачи (например — разработка концепции или проекта федерального закона), почти всегда возникает вопрос о финансировании. Исключением могут являться случаи, когда научно-экспертную работу осуществляет субъект лоббирования, представляющий определенную группу интересов. В таких случаях формально государственные ресурсы на соответствующие разработки не тратятся, при этом надо отдавать отчет, что и интересы государства в подобных разработках не всегда в полной мере учитываются.

Примером относительно массового финансирования научно-экспертных работ для решения государственных задач является деятельность в области технического регулирования. Долго и со скрипом проходящая реформа технического регулирования потребовала колоссальных ресурсов, не только финансовых, но и интеллектуальных, и оказалась явно не под силу одним федеральным органам исполнительной влас-

ти. Отчасти эта проблема осознавалась инициаторами реформы, которые в соответствующее законодательное регулирование (Федеральный закон «О техническом регулировании») заложили достаточно либеральную модель разработки и публичного обсуждения проектов технических регламентов. Разработчиком регламента может выступать любое лицо, для любого технического регламента обязательна стадия не менее двухмесячного публичного обсуждения. Правительство утверждает программу разработки технических регламентов, которая может финансироваться в том числе и за счет внебюджетных источников. На практике, зачастую, проекты технических регламентов разрабатываются за счет финансирования соответствующих предприятий отрасли (финансовые ресурсы поступают, как правило, либо от отдельных крупных компаний, либо аккумулируются через ассоциации — Российский союз производителей соков, ассоциации производителей молока и т. п.) независимыми или отраслевыми научно-экспертными организациями или даже специально создаваемыми для этого группами. После разработки и публичного обсуждения проекты технических регламентов передаются в соответствующий уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, с которым, как правило, во время разработки также ведутся активные переговоры и консультации.

Как показала практика, такое партнерство может давать определенные результаты. Заинтересованные в наиболее эффективном и быстром решении проблем технического регулирования представители бизнеса самостоятельно и достаточно эффективно организуют процесс разработки, стимулируя к определенной, прежде всего — экспертной, активности соответствующие научные круги. Публичное обсуждение документов подчас бывает очень жарким и весьма конструктивным. Представителям власти в таких случаях остается лишь координировать и направлять процесс, фактически находясь «над ним», что дает им определенные преимущества и позволяет сохранять положение арбитра, а также эффективно проводить собственную линию в разрабатываемых документах. Отраслевая наука полу-

чает конкретные заказы и опыт работы на площадках публичных обсуждений, а бизнес приобретает опыт конструктивной работы по защите своих интересов.

Однако такое взаимовыгодное партнерство возможно далеко не всегда. Кроме того, оно остается финансовым по своей сути, просто платит в данном случае бизнес, а не государство.

Существуют также и иные случаи нефинансового взаимодействия власти и бизнеса. Например, научные организации и эксперты, как правило, довольно охотно откликаются на соответствующие просьбы, касающиеся подчас решения достаточно сложных проблем, если они исходят из так называемых «первых кабинетов» государства — т. е. если речь идет о решении задач, поставленных Президентом, Председателем Правительства, руководителями высших судебных органов. Часто площадкой для организации соответствующих научных и экспертных разработок может выступать Совет Безопасности.

Однако указанные высокие лица все же стремятся упорядочить и стабилизировать научно-экспертную деятельность для собственных нужд, создавая постоянно действующие научно-экспертные и аналитические центры, либо привлекая их на договорной основе. В любом случае, речь идет о финансировании, где коммуникации выстраиваются в соответствии с совершенно иными принципами.

Таким образом, не основанные на финансовом интересе формы коммуникации науки и власти имеют место и в отдельных сферах могут быть достаточно распространены, однако круг их применения ограничен. Это обусловлено и тем, что в России практически нет действительно независимых в финансовом плане научно-экспертных аналитических центров. Большинство имеют постоянный источник финансирования в лице государства или бизнеса, а те научно-экспертные организации, которые существуют исключительно за счет доходов от своей деятельности, вынуждены выстраивать свою деятельность на коммерческий лад и не могут позволить себе тратить значительные ресурсы на нефинансовую поддержку принятия государственных решений.

Коммуникации власти и науки, основанные на финансовых отношениях

Такого рода коммуникации имеют как позитивные, так и негативные стороны. В идеальной ситуации, когда власть имеет целью получить интеллектуальную поддержку со стороны науки при решении конкретных управленческих задач, а наука мотивирована творческим интересом к их решению, финансовая основа взаимоотношений не только не будет являться препятствием, но послужит катализатором таких отношений, способствующим повышению их эффективности.

При множественности субъектов на стороне власти, как заказчика (органы и должностные лица федерального, регионального и местного уровней, а также политические институты), и науки, как исполнителя, с экономической точки зрения возможно формирование определенного рынка, близкого конкурентному, на котором цена определяется балансом спроса и предложения, а среди конкурентных преимуществ, кроме цены, — качество и скорость выполнения работ. В этом случае научно-экспертная деятельность превращается в вид специфического бизнеса, основным продуктом которого будет новое знание в сфере государственного управления, что позволит создать по сути модель инновационного типа развития государственного управления.

Подобную модель возможно реализовать на практике при выполнении следующих условий.

Власть точно осознает свои потребности в интеллектуальной поддержке, ощущает недостаток собственных возможностей по их удовлетворению (недостаточный квалификационный уровень служащих, недостатки государственных экспертных структур и т. п.) и готова тратить определенные ресурсы на «покупку» интеллекта в виде научных исследований, проектных разработок, консультаций.

Наука готова предложить удовлетворяющий власть по цене и качеству интеллектуальный продукт — т. е. готова решать четко поставленные властью задачи на предложенных финансовых условиях, неся ответственность за надлежащее качество работ.

Доступ к получению государственного заказа на подобную научно-экспертную деятельность будет открытым и свободным от теневых ограничений и монополизации.

Механизмы, опосредующие финансирование, будут обеспечивать оперативность решения вопросов финансирования.

К сожалению, подобная идеальная ситуация в России пока еще не сложилась. В результате, система коммуникации власти и науки, основанная на финансировании, имеет целый ряд проблем и достаточно неприглядных форм существования, создающих предпосылки для различных злоупотреблений — в том числе коррупции — и резко снижающих качество работ в этой сфере и интеллектуальный потенциал научно-экспертных организаций.

Рассмотрим основные формы коммуникаций науки и власти, имеющие финансовую основу, и их вариации, складывающиеся на практике.

Выполнение научно-исследовательских работ для государственных нужд

Исходя из названия, эта форма коммуникации должна быть, пожалуй, основной формой покупки государством научно-исследовательских работ для собственных нужд. Однако тут существуют значительные проблемы.

Анализ планов научно-исследовательских работ отдельных федеральных органов исполнительной власти показывает, что многие работы, включенные в них, по своему характеру не соответствуют целям и задачам соответствующих органов. Эта проблема затрагивает как фундаментальные, так и прикладные исследования. Объяснение этого феномена в большинстве случаев достаточно простое. Подобным образом осуществляется тривиальная финансовая поддержка отраслевой науки, которой, вследствие различных причин, недостаточно сметного финансирования (в случае, если это государственное учреждение или казенное предприятие), либо иное предприятие, которое вследствие высоких накладных расходов не способно за счет собственной экономической деятельности обеспечивать свое существование и развитие. Таким образом, государство в лице

соответствующих органов скрыто субсидирует науку, не получая взамен те научные результаты, которые заявлены в планах и договорах.

Подобное явление характерно и для некоторых крупных государственных корпораций, которые вынуждены содержать за счет практически фиктивных договоров отраслевые институты, чтобы сберечь их потенциал. Это, по сути, проблема обеспечения эффективности управления государственным имуществом, которая должна решаться в рамках соответствующей государственной политики. В результате, государственные ресурсы, которые могли бы быть потрачены на важнейшие фундаментальные разработки, идут на содержание и ремонт зданий отраслевых институтов, а иногда и расхищаются.

Часть работ, включаемых в планы научных исследований, строго говоря, не являются научно-исследовательскими — это касается, например, вопросов разработки проектов нормативных правовых актов, их научного сопровождения. Несмотря на то, что эти работы, безусловно, требуют концентрации высокого научного потенциала, они подчас являются научными только в силу названия, которое «подтягивается» для включения в соответствующий план. В то же время, актуальность таких работ достаточно велика.

Представляется возможным на уровне соответствующих нормативных правовых актов определить их в качестве самостоятельного вида научно-экспертных работ для государственных нужд, установить единые требования к их планированию, выполнению, обеспечению качества и эффективности. На практике такие работы могут быть растянуты во времени — например, вследствие того, что согласование документа задерживается, — или, наоборот, они требуют высокой оперативности (научная поддержка решений, выполняемых по срочным поручениям вышестоящих органов), однако обеспечить это в рамках бюджетного процесса бывает очень сложно. В результате, характер, объем и сроки фактически выполненных работ очень часто не соответствуют представленным отчетам. Это порождает злоупотребления, создающие условия для коррупционных нарушений. Например, таких как выполнение работ «авансом»,

когда работы фактически выполняются раньше, чем заключен соответствующий договор, вследствие проволочек с формированием и финансированием соответствующих планов и в связи с необходимостью выполнить работы оперативно. В этом случае исполнитель выполняет работу под «честное слово» заказчика, который обязуется обеспечить затем победу в конкурсе и заключение государственного контракта. Ситуация содержит признаки коррупционных деяний. Аналогичная модель, но без фактически выполненных работ, может быть использована чисто в коррупционных целях.

Бывает, что формальная сдача и оплата работ происходят намного раньше фактического их выполнения, чтобы обеспечить выплаты в текущем финансовом году и не «потерять» бюджетные деньги.

Строго говоря, все это является противозаконным. Отношения по заключению договоров на выполнение научных исследований для государственных нужд регулируются Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — 94-ФЗ), который, естественно, не предусматривает подобные формы размещения государственного заказа. Нарушение закона, пусть даже и не очень эффективного, всегда является неоправданным. В рассматриваемом случае это дополнительно приводит к рис-

ственный долг вырос до 150 млрд долл., а суверенных финансовых ресурсов, по отношению к 1991 г., страна лишилась на сумму около 1 трлн долл. Вместо планируемого притока капитала из страны вывозилось около 25 млрд долл. ежегодно. В то же время, существенной коррекции по текущим итогам данной политики не происходило, равно как и эффективной связи с реальной экономикой и ее запросами. Очевидно, что при этом обратная связь не срабатывала.

И, наконец, четвертый тип инициации, который заключается в определяющем воздействии какой-либо теоретической доктрины. Она может выступать в виде программы (например, экономических реформ), платформы правящей партии или группировки, ежегодного «Заявления Правительства и Центробанка, согласованного с МВФ». Примерами этого типа инициации могут служить теоретическая доктрина построения социализма и коммунизма, долгое время господствовавшая в России, монетаристская либеральная теория последнего и текущего времени.

Очевидно, что наиболее системным, гуманистическим, обеспечивающим гармоничный тип взаимоотношений общества и государства, является второй тип инициации властных решений.

2. Законотворческий этап

После анализа и инициации проблемы на содержательном уровне необходимо сформулировать ее для продвижения на законотворческий этап. В рамках юридических категорий и методологических требований сделать своеобразный перевод и состыковать две различные области знаний и практик — проблемно-аналитическую и юридико-техническую, проектную. Это значит, что нужно исследовать действующее законодательство применительно к конкретной проблеме, создать концепцию (свод предложений) по ее разрешению, проверить ее с точки зрения механизмов достижения поставленных целей. Следует определить тип, структуру, юридическую технику будущего закона, противоречия действующему законодательству. Наконец, нужно подготовить сам текст закона, составить все требуемые сопроводительные документы, т. е. обоснование, финансово-

экономические расчеты, прогноз последствий принятия закона, способы урегулирования противоречий с действующим законодательством. Этот вид работ требует весьма высокой, более чем просто юридической квалификации, ибо она, как правило, является результатом правоприменительной практики и общего теоретического вузовского образования, в котором, к сожалению, вопросы законотворчества отражены недостаточно.

Для успешного законотворчества, кроме чисто юридической квалификации, необходимы знания, опыт и понимание конкретного проблемного поля, в пространстве которого инициируется закон и ожидается новое регулирование, а также знания в самой сфере отношений, которые призван регулировать закон. Подобные опыт и квалификация по написанию новых законов являются весьма специфичными, причем специалисты такого междисциплинарного профиля в стране системно не готовятся. А задачи, как видно, весьма творческие и вполне научно-экспертного уровня.

К сожалению, в регламентах законопроектной деятельности Правительства РФ, его органов и организаций этап законотворчества практически не представлен, функционально и организационно в должной мере не обеспечен.

3. Этап координации

Правительство, наряду с иными субъектами права законодательной инициативы, в ряде случаев координирует с ними свои законодательные инициативы. Это происходит, например, в случае поручения Правительству, данного Президентом РФ, при рассмотрении вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, при подготовке заключений на рассматриваемые в парламенте РФ законопроекты. В регламентах Правительства и его органов этот набор функций наиболее разработан, определен и реализуется в достаточной мере.

4. Этап внесения законопроекта

Правительство вносит в Государственную Думу РФ либо инициативный законопроект с необходимым пакетом документов, либо поправки к законопроектам, проходящим в Государ-

ственной Думе РФ законодательную процедуру, а также заключения или отзывы на них в необходимых случаях, представляет и отстаивает свои позиции в парламенте. Эта деятельность имеет два плана.

Первый формально регламентирован в рамках конституционных полномочий Правительства. Есть ряд регламентов: самого Правительства, его аппарата, министерств, специальный орган — Представительство Правительства в парламенте РФ, специальные должностные лица, включая статс-секретарей федеральных органов исполнительной власти. Данная представительская часть функций Правительства РФ в достаточной мере организована, регламентирована и исполняется.

Однако менее формальные, но существенные (при наличии реальной состязательной парламентской процедуры) для принятия закона вопросы взаимодействия с парламентом, фракциями и комитетами парламента, парламентскими партиями и отдельными депутатами и иными носителями права законодательной инициативы, практически не регламентированы. Эту систему отношений можно назвать «горизонтальным» лоббированием.

Подводя итог, можно видеть, что, в силу традиций периода российских реформ, системной незавершенности в организации деятельности Правительства при реализации его конституционного права законодательной инициативы имеются серьезные пробелы.

Творческий этап разработки законопроектов в системе Правительства (собственно законотворчество) в организационном плане системно не проработан, в регламентном и финансовом отношении в необходимой степени не обеспечен. В результате, страдают темпы законодательной работы и качество законов, инициируемых Правительством.

Практическая организация законотворческой и законопроектной деятельности Правительства

Основные выводы по поставленному вопросу можно сделать, анализируя касающиеся его регламенты. Это законы, указы Президента РФ, постановления Правительства, приказы федеральных органов исполнительной власти.

Для реализации указанной деятельности Правительством созданы специализированные органы (рис. 3.2.2). Создано «Полномочное представительство Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании Российской Федерации и Конституционном Суде Российской Федерации»[12].

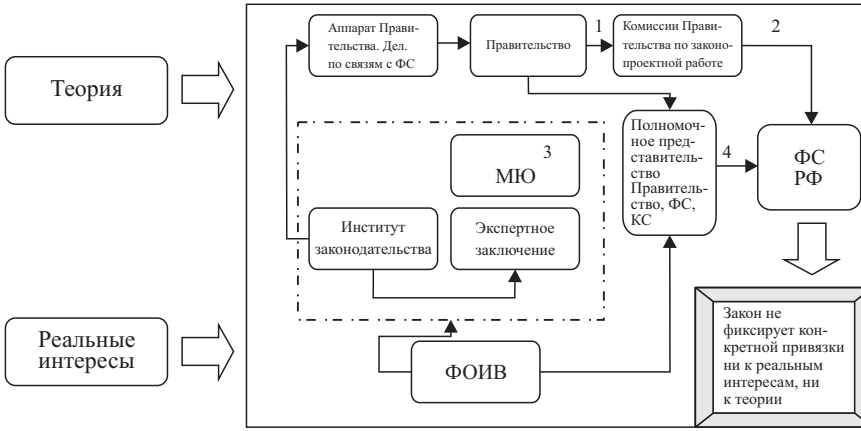
Интересна формулировка полномочий этого органа, в которой о самой законопроектной деятельности не говорится, хотя ее совершенствованию внимание уделяется. Более того, функции инициации и творческой разработки законопроектов в принципе не предусмотрены. Вместе с тем, данный орган возглавляет министр юстиции, а входят в него статс-секретари федеральных органов исполнительной власти. В дальнейшем будет неоднократно просматриваться, что привлечение Минюста к законопроектной деятельности Правительства носит скорее формально-административную природу и имеет простое объяснение: там есть юристы. Но Минюст по своей природе — это скорее правоприменительный (обеспечивающий российскую систему правоприменения), чем законотворческий орган. Но даже сам термин «законотворческий» говорит о том, что научно-экспертное обременение в этом звене является обязательным.

Во всех регламентах системы Правительства речь довольно подробно идет только о законопроектной работе. Вопросы же проблемно-аналитической и творческой фазы разработки закона (законотворчества) обозначены крайне фрагментарно. Термин «законотворчество» вообще не применяется. Формирование актуального проблемного поля в качестве активной управленческой задачи также не ставится. Органов, назначенных для этой деятельности, не предусмотрено.

Следовательно, конституционное право законодательной инициативы Правительством в полной мере не реализуется и, в итоге, оказывается ограниченным.

---

[12] Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 31 декабря 1997 г., 19 июня, 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г., 30 января, 2 марта 2007 г.) // СЗ РФ, 1997, № 51, ст. 5712; 1998, № 1, ст. 1; 2004, № 25, ст. 2478; № 45, ст. 4376; 2005, № 23, ст. 2197; 2007, № 6, ст. 680; № 10, ст. 1147.



1. План законопроектной работы Комиссии Совета
2. Законодательная инициатива
3. Формирование плана законодательной работы Правительства РФ. Заключение, Экспертиза. Методическое руководство ФОИВ.
4. Координация позиций

Рис. 3.2.2. Схема фактической постановки законопроектной деятельности Правительства РФ.
Единого центра разработки законопроектов нет

В задачи Полномочного Представительства Правительства входят только представление позиций Правительства, координация представителей федеральных органов исполнительной власти в парламенте, координация действий Правительства с другими субъектами права законодательной инициативы. Вместе с тем, Полномочное Представительство «рассматривает предложения по основным направлениям и приоритетам законодательных инициатив Правительства». Здесь регламент отчасти подходит к постановке задачи проблемно-аналитической инициации закона, но в общем еще не ставит ее. Чьи предложения рассматриваются — неясно, что делают с ними после рассмотрения — не указано. Речь идет только о направлениях и приоритетах, но не о самой содержательной проблематике и повестке законотворческого и законопроектного этапов.

В рассматриваемом регламенте указаны полномочия статс-секретарей. Они участвуют в формировании планов законопроектных работ Правительства, отвечают перед Правительством за «организацию участия федерального органа исполнительной власти

в законопроектной деятельности». Нигде, правда, не указано, что входит в понятие «законопроектная деятельность» федерального органа исполнительной власти. Однако указано, что статс-секретари «привлекают в необходимых случаях разработчиков законопроектов, ученых и экспертов для представления» в парламент правительственных законопроектов. Таким образом, здесь вводится категория «разработчиков законопроектов», однако откуда они берутся, в какой организации работают, на каких основаниях разрабатывают законопроект, кто и на каких условиях их финансирует, ставит задачи, контролирует и т. д. — не определено.

Таким образом, Полномочное Представительство Правительства не предназначено для обеспечения инициации и разработки законопроектов, исходящих от Правительства.

До 2004 г. существовала Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности[13]. В ее цели входили, так же как и для Представительства, только «взаимодействие» Правительства с парламентом и «совершенствование законодательной деятельности» Правительства. Проблемной аналитикой, инициацией и законотворчеством Комиссия также не занималась. Задачи Комиссии фактически дублировали и не отличались от задач Полномочного Представительства, за одним исключением: Комиссия «обеспечивала участие субъектов Российской Федерации в законопроектной деятельности Правительства».

Вместе с тем, неясно: означало ли это только рассылку готового законопроекта в субъекты Российской Федерации для необходимых заключений по предметам совместного ведения или (что по контексту сомнительно) означало еще и восприятие проблемно-аналитической компоненты инициации от регионов. Более подробной регламентации не имелось.

Тем не менее, здесь возникала категория (наряду со статс-секретарями) неких «других должностных лиц, ответственных за подготовку законопроектов». Правда, что это за лица и что такое «подготовка» — не объяснено. Несостыкованы были рег-

[13] Часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (с изменениями от 30 июня, 8 ноября 2008 г.) // СЗ РФ, 2006, № 52 (ч. I), ст. 5496; 2008, № 27, ст. 3122; № 45, ст. 5147.

ламенты и в том, что в перечне обязанностей статс-секретаря отсутствует ответственность за «подготовку законопроектов».

Кроме двух указанных постоянных специализированных органов в системе Правительства могут создаваться также временные органы — комиссии и советы. Следует отметить, что речь в этом случае идет не о специфической законопроектной деятельности[14]. Правительство может создать комиссию — координационный орган для согласования действий органов исполнительной власти. Является важным, что в состав комиссий и советов могут включаться (по согласованию) представители групп интересов (предпринимательские структуры, общественные объединения, ученые, специалисты и общественные деятели). Скажем, для разработки межотраслевого комплексного законопроекта подобная комиссия могла бы быть использована, однако вопросы финансирования ее деятельности, возможного привлечения сторонних экспертов оставлены без регламентирования. Комиссии и советы для подготовки «материалов и проектов решений Правительства» могут создавать рабочие группы из специалистов. Входит ли в понятие «материалов и проектов решений Правительства» законопроект — остается неясным. Порядок финансирования рабочих групп также не определен.

По схожей проблеме можно найти ответы в полномочиях федеральных органов исполнительной власти. Так, например, Минюст имеет право привлекать «для разработки проектов нормативных актов и осуществления их экспертизы научные и другие организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе»[15],[16].

---

[14] Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г., 6 июля 2006 г., 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ, 2003, № 22, ст. 2063; № 46, ст. 4437; 2006, № 29, ст. 3123; 2007, № 49, ст. 6070.

[15] Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г., 6 июля 2006 г., 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ, 2003, № 22, ст. 2063; № 46, ст. 4437; 2006, № 29, ст. 3123; 2007, № 49, ст. 6070.

[16] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 января 1998 г. № 2134-IIГД (с изменени-

В положениях о других министерствах[17] также прямо указывается, что министерство «разрабатывает проекты законодательных и иных нормативно-правовых актов» в сфере своей ответственности. Кроме того, оно имеет право «финансировать проектные, научно-технические и научно-исследовательские работы ‹…› привлекать на договорной основе научные организации, ученых и специалистов».

Следует вывод, что непосредственно законопроектной (законотворческой) работой в системе Правительства занимается отраслевое министерство (федеральный орган исполнительной власти). Оно может привлекать специалистов на договорной основе для разработки законопроекта.

ями от 15 апреля, 19 июня, 16 июля, 23 октября, 4 декабря 1998 г.; 21 апреля, 21, 29 сентября, 26 ноября 1999 г.; 18, 19 января, 15 марта, 19 мая, 2, 28 июня, 7 июля, 4, 27 октября, 6, 15, 22 декабря 2000 г.; 14 марта, 5 апреля, 13, 22 июня, 13, 19 декабря 2001 г.; 8 февраля, 13, 20 марта, 20, 27 сентября, 23 октября, 15 ноября, 11, 15 декабря 2002 г.; 12 февраля, 2 апреля, 23 мая, 29 декабря 2003 г.; 16 января, 11, 13, 20 февраля, 19, 24 марта, 2, 23 апреля, 21 мая, 9 июля, 10 ноября 2004 г.; 2, 18 февраля, 2, 30 марта, 10, 17 июня, 8 июля 2005 г.; 10 марта, 17 ноября 2006 г.; 20, 27 апреля, 14 июня, 9 октября, 24 декабря 2007 г.; 16 января, 6 февраля, 2, 25 апреля, 21 мая, 11 июня 2008 г.) // СЗ РФ. 1998, № 7, ст. 801; № 16, ст. 1828; № 26, ст. 3048; № 44, ст. 5441; № 52, ст. 6348; 1999, № 21, ст. 2111; № 39, ст. 4588; № 43, ст. 5176; № 49, ст. 5965; № 50, ст. 6099; 2000, № 4, ст. 355; № 4, ст. 365; № 13, ст. 1326; № 22, ст. 2283; № 24, ст. 2529; № 28, ст. 2925; № 30, ст. 3128; № 42, ст. 4125; № 45, ст. 4436; № 50, ст. 4879; № 52, ст. 5109; 2001, № 1, ст. 59; № 13, ст. 1178; № 17, ст. 1651; № 25, ст. 2565; № 27, ст. 2734; № 52, ст. 4927, 4928, 4929, 4964; 2002, № 7, ст. 659; № 12, ст. 1116, 1131; № 39, ст. 3703; № 40 ст. 3901; № 44, ст. 4336; № 48, ст. 4753; № 51, ст. 5043; № 52, ст. 5144; 2003, № 8, ст. 716; № 15, ст. 1330; № 23, ст. 2189; 2004, № 1, ст. 1, 6, 11, 12; № 4, ст. 245; № 8, ст. 612; Парламентская газета, 2004, № 6, ст. 435; № 37; № 9 ст. 756, 757; № 13, ст. 1167; № 14, ст. 1271; № 15, ст. 1377; № 15, ст. 1378, 1385; № 18, ст. 1744; № 22, ст. 2137; № 30, ст. 3144; № 47, ст. 4579; 2005, № 9, ст. 703; № 10, ст. 802; № 12, ст. 1268, 1269; № 15, ст. 1288; № 25, ст. 2480; № 26, ст. 2624; № 29 ст. 3006; 2006, № 48, ст. 4993; 2007, № 18, ст. 2138; № 19, ст. 2316; № 26, ст. 3090; № 45 ст. 4981; № 53 ст. 6541; 2008, № 3, ст. 151; № 6, ст. 448; № 15 ст. 1452; № 18 ст. 1969; № 21, ст. 2406; N 25, ст. 2923.

[17] Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 94 «О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями от 31 мая 2000 г., 13 августа 2005 г., 28 марта 2008 г.) // СЗ РФ, 2000, № 23, ст. 2435; 2005, № 34, ст. 3507; 2008, № 14, ст. 1413.

Просматривается, но не очень четко, что ответственность за это возложена на статс-секретаря. Координацию деятельности статс-секретарей обеспечивают Полномочное Представительство и Комиссия Правительства по законопроектной деятельности.

Федеральные же органы исполнительной власти обеспечивают «проработку, научное обоснование» предложений о разработке проектов федеральных законов[18]. Но практика противоречива. Так, например, руководство Минатома поручает разработать проект закона об изменениях в сложнейших нормативно-правовых актах (Таможенном кодексе, налоговых законах, законе о воинской обязанности) — электромеханическому заводу «Авангард»[19]. И это делается во исполнение поручения Правительства[20]. Ситуация странная, но довольно типичная для федеральных органов исполнительной власти. И надо ли говорить, что такой механизм либо не дает никакого результата — о поручениях «забывают», либо дает некачественный проект закона, не имеющий перспективы эффективного регулирования.

Это неслучайно, поскольку в отраслевых министерствах специалистов, квалифицированных в законотворческой сфере, как правило, нет. Крайне существенно при этом, что требуемые специалисты востребованы в рыночной экономике с уровнями зарплаты, в десятки раз превышающими должностные оклады госслужащих. Специализированные, традиционно работающие

---

[18] Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2000 г. №347 «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (с изменениями от 2 августа 2001 г., 20 августа 2004 г.) // СЗ РФ, 2000, № 17, ст. 1877; 2001, № 32, ст. 3335; 2004, № 35, ст. 3636.

[19] Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001г. № 576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» (с изменениями от 20 августа 2004 г., 2 февраля 2006 г.) // СЗ РФ, 2001, № 32, ст. 3335; 2004, № 35, ст. 3636; 2006, № 6, ст. 714.

[20] Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» (с изменениями от 17 ноября 2004 г., 13 августа 2005 г., 28 мая 2008 г.) // СЗ РФ, 2004, № 23, ст. 231; № 47, ст. 4666; 2005, № 34, ст. 3507; 2008, № 22, ст. 2578.

отраслевые институты при федеральных органах исполнительной власти, как правило, не способны вести самостоятельно качественную разработку законопроектов. Приходится привлекать сторонних специалистов, создавая «рабочие группы», но этот механизм недостаточно организован и ресурсно обеспечен. Очевидно, что опыт работы в США проблемно-аналитического и креативного института, аффилированного с федеральной властью в виде RAND-corporation является полезной для российских условий моделью.

«Планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации формируются в соответствии с программами социально-экономического развития страны, а также на основе концепции развития законодательства Российской Федерации». Указанные планы разрабатывает Минюст совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, государственных и иных организаций.

Следовательно, предложение (проблемно-аналитическая инициация) законопроектов происходит через Минюст.

Методическое обеспечение подготовки федеральными органами исполнительной власти законопроектов также должен осуществлять Минюст[21]. На деле же этого не происходит по той причине, что в отраслевых министерствах законопроектную работу ведут, как правило, случайные, зачастую на разовой основе привлеченные специалисты. Методическое руководство министерствами в области разработки законопроектов сводится к формальному переизданию «Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»[22] в

[21] Приказ Минюста РФ и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г. № 3/51 «Об утверждении методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти». Текст приказа официально опубликован не был.

[22] Приказ Минатома РФ № 462 от 20 августа 2001 г. «Об основных требованиях к концепции и разработке проектов федеральных законов».

виде приказа по соответствующему министерству. Результатом такого формального подхода является неэффективность законотворческой работы в системе Правительства. Привлечение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ осуществляется практически только для экспертизы и дачи заключений на уже подготовленные законопроекты, хотя в последнее время институт ведет и инициативные разработки законопроектов.

Таким образом, в наименьшей степени отлажен этап законотворчества — разработки законопроектов. В основном он опирается на отраслевые министерства, в которых недостаточно необходимых специалистов, целевых финансовых средств, недостает квалификации и упорядоченности в работе. Формально установленное «методическое» руководство законопроектной работы отраслевых министерств со стороны Минюста своей цели не достигает. Выделяются следующие нерешенные проблемы:

– слабые коммуникации с субъектами общества, экономики, регионами (группами интересов);

– отсутствие устойчивого корпуса необходимых для законотворчества квалифицированных кадров;

– слабая заинтересованность, безынициативность и неповоротливость бюрократизированного механизма;

– отсутствие целевых финансов;

– отсутствие действенного механизма единого и необходимого по уровню методического обеспечения подготовки законопроектов.

Практически не отлажен необходимый для современных условий развития Российского государства и общества механизм проблемно-аналитической инициации законов.

Механизм связи групп интересов и Правительства по поводу его права законодательной инициативы исчерпан единственным указанием на то, что министерства формируют свои законодательные предложения на основе предложений «государственных и иных организаций». Поэтому, конечно он не работает в должной мере эффективно.

В связи с этим, вполне обоснована потребность в системных изменениях в порядке, механизме и регламентах осуществле-

ния Правительством права законодательной инициативы путем создания специализированного проблемно-аналитического и нормотворческого института.

Целями предлагаемых изменений существующего порядка являются:

– усиление связи законодательной инициативы Правительства с реальным социально-экономическим, социально-политическим запросом российского общества, экономики, регионов, т. е. неотъемлемых от сферы ответственности государства групп интересов;

– повышение оперативности и интенсивности законодательной деятельности Правительства;

– повышение качества, актуальности и эффективности законопроектов, вносимых от имени Правительства;

– реализация единого методического уровня законодательной работы в Правительстве;

– привлечение устойчивого корпуса квалифицированных специалистов для разработки законопроектов;

– мобилизация необходимых, в том числе внебюджетных, финансовых ресурсов для законодательной деятельности;

– противодействие теневым формам лоббизма и коррупции.

Анализ показывает, что организованная сегодня по традиционной схеме законодательная деятельность Правительства не достигает в полной мере поставленных целей. Необходимы новые, адаптированные к современным условиям решения.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

– должен быть создан единый институт (орган, организация) в системе Правительства (или аффилированный с ним) по проблемно-аналитическим и нормативно-правовым инициативам Правительства;

– институт должен носить преимущественно творческий (научно-экспертный) характер, связанный с разработкой законопроектов;

– институт должен иметь смешанное бюджетно-небюджетное финансирование, причем бюджетная часть может быть не преобладающей;

– институт должен быть межведомственным (надведомственным) и иметь необходимые полномочия в Правительстве;

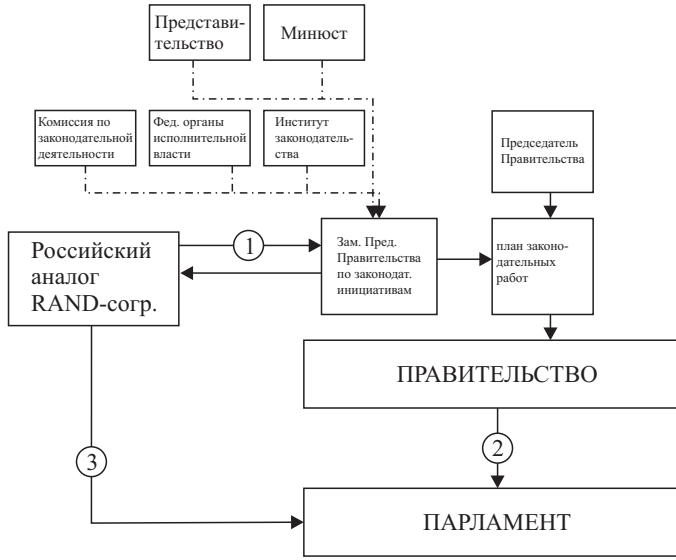
– институт должен носить смешанную (т. н. буферную) форму реализации, совмещающую в себе административно-бюрократическую привязанность к системе, интересам, планам и позициям Правительства, почти подчиненность, с одной стороны, и мобильность, динамизм, заинтересованность, творческий потенциал, рыночный уровень фонда зарплаты — с другой;

– институт должен быть весьма мобильным и эффективным в коммуникациях с группами интересов, отраслевыми министерствами, Минюстом в привлечении творческих специалистов необходимой квалификации, идейно подчинен на необходимом уровне Правительству и свободен от влияния узкого и теневого лоббистского интереса и давления.

В перечисленных задачах содержатся противоречивые требования, связанные с ограничениями, свойственными государственной службе. Но возможно такое решение, чтобы институт был бы буфером, синтезирующим управленческим звеном в системе конфликта интересов: Правительство (его конечное право на законодательную инициативу) — с одной стороны и группы интересов — с другой.

Решение поставленных задач возможно даже в условиях отмеченных противоречий (рис. 3.2.3) — путем создания указанного выше института в качестве буферной организации в виде негосударственной некоммерческой научной организации.

Единоличным «руководителем» российского аналога Корпорации RAND в области проблемного анализа и законотворчества при гарантированном единоначалии, что определяется учредительной схемой и уставом буферной организации, может являться первый заместитель Председателя Правительства РФ. Именно первый вице-премьер отвечает за законотворческую функцию Правительства и возглавляет комиссию Правительства по законотворчеству. Руководителю в данной должности по закону о государственной службе и по закону о Правительстве разрешены учредительство избранного типа буферной организации и творческая и научная деятельность.



1 Законопроект
2 Горизонтальный лоббизм
3 Законопроект

Рис. 3.2.3. Включение в законопроектный процесс новой организации

В этом случае идейные позиции Правительства, его поручения и план законопроектной работы проводятся в жизнь на основе полномочий руководителя буферной организации.

Обоснований такому решению существует несколько. Во-первых, «фактический» руководитель должен иметь естественные координирующие полномочия по отношению ко всем сферам законодательной тематики и ответственности Правительства, т. е. по отношению ко всем федеральным органам исполнительной власти. Следовательно, он должен позиционироваться выше, чем министерский уровень. Предыдущая схема, когда в этой функции выступает министр юстиции, по этой причине не является оптимальной.

Во-вторых, законопроектная и законотворческая работа Правительства должна приобрести более высокий уровень качества. Руководитель должен иметь возможность реально до-

носить позиции групп интересов до механизма принятия законопроектных решений в Правительстве. Поэтому он должен быть надведомственен по отношению к статс-секретарям федеральных органов исполнительной власти.

Единственной уставной целью предлагаемой буферной организации является проблемный анализ и научная и творческая разработка проектов нормативно-правовых актов. Научно-экспертные исследования — правовые исследования и творческая деятельность — юридически означает создание литературных произведений. Разработка конкретных проектов нормативно-правовых инициатив может осуществляться по гражданско-правовым договорам с самим Правительством и, преимущественно, с федеральными органами исполнительной власти. Под каждый такой договор буферная организация создает временную творческую группу из необходимых специалистов, привлекаемых по трудовому соглашению. В принципе, в их качестве могут выступать и специалисты — государственные служащие.

При такой схеме достигаются следующие цели. Экономия средств бюджета, потому что они расходуются не на постоянное содержание чиновника или целого учреждения с накладными расходами и т. п., а целевым образом на конкретную разработку, проект. При этом средства бюджета остаются «под контролем» Правительства и федерального органа исполнительной власти, т. к. руководитель буферной организации — первый вице-премьер — одновременно несет ответственность за их эффективное расходование. Конечно, этот руководитель должен быть достаточно компетентен, в т. ч. в государственно-управленческом, законотворческом, законопроектном и творческо-научном отношениях. Стоимость подобных договоров на разработку проектов в основном складывается из фонда зарплаты профессиональных дорогостоящих специалистов высокой квалификации, что при должностных окладах, характерных для госслужбы, в обычной схеме является недоступным. Здесь существует проблема, связанная с требованиями федерального закона о поставках продукции работ и услуг для федеральных нужд. Казалось бы, что каждую оплачиваемую из средств бюджета разработку

необходимо проводить через институт федеральных торгов. Но часть работ, как указано выше, будет финансироваться из небюджетных привлекаемых средств. Здесь уместно упомянуть, что бюджетное и налоговое законодательство не запрещает добровольное обращение имущества в федеральную собственность, добровольные донации в федеральный бюджет. Главное, чтобы при этом задачи решались бы с позиций Правительства, в интересах Правительства и под контролем Правительства.

В-третьих, нет необходимости нарушать конкурсные основания для привлечения буферной организации к работам по поручениям или заказам Правительства. Дело в том, что само создание (привлечение) буферной организации должно стать предметом однократных федеральных торгов на предоставление услуг по нормативным разработкам. Государственный контракт в этом случае оформляется на весь объем планируемых творческих работ и, кроме того, может содержать гибкие статьи о пролонгации и добавлении определенных конкретных работ в его же рамках.

Основной бюджет буферной организации может составляться из отличных от бюджета доходов, в частности, из оплаты заказов-договоров, поступающих от групп интересов. Группы интересов будут заинтересованы в подобных заказах и сотрудничестве с буферной организацией в случае, если убедятся, что их потребности будут адекватно восприняты, определенным образом профессионально отражены в проекте нормативно-правового акта и, главное, протранслированы в Правительство, в механизм принятия решений.

Фактически тем самым формируется легальный механизм лоббирования. Особенности буферной организации, привлекательные для платежеспособных заказчиков групп интересов, заключаются в возможности диалога с ними и восприятия их позиций, в обязательствах представить и продвинуть их объективный интерес, сбалансировать его с общегосударственным во власти через реальное влияние на принятие решений. Кроме прочего, такая терминальная функция при открытой и легальной форме работы, при балансе интересов с позиций Правительства ослабит существующие ныне иные коррупцион-

но-нелегальные механизмы лоббирования. Здесь важны регламентные, достаточно очевидные механизмы, ограничивающие внешнее влияние и определяющие жесткий контроль Правительства за ходом выработки решений.

В случае, когда в качестве заказчиков выступают крупные экономические субъекты или ассоциации, средства, поступающие от их заказа, обезличиваясь (освобождаясь от конкретного локального интереса), могут служить поддержкой для оплаты работ по более низким нормативам. Например, в случае бюджетных заказов, заказов слабых в экономическом отношении групп интересов — социальных, научных, образовательных, медицинских, гуманитарно-благотворительных. Наконец, при оплате инициативных работ самой буферной организации, а также расходных работ по связям с группами интересов (проведение конференций, организация иных коммуникаций и т. п.).

На таком пути буферного синтеза государственных интересов и интересов внешнего лоббирования есть и опасности.

Недопустимо, чтобы возникала возможность купить решение Правительства. Максимум, что может допускать процедура, — это возможность делать предложение в адрес Правительства, доносить предложения до его сведения и определенная гарантия его обсуждения в системе Правительства. Гарантий полного принятия предложений давать нельзя и, больше того, — это юридически ничтожно.

Недопустимо, чтобы заказчик, оплатив работу, мог бы абсолютно жестко настаивать на своем одностороннем, локальном интересе. Максимум допустимого — чтобы данный интерес заказчика был гарантированно учтен в балансе интересов с иными группами интересов (прежде всего с государством и самим Правительством), чтобы он был в повестке обсуждений. Данная проблема теоретически в любом случае принципиально решается введением согласительных механизмов и процедур в структуру проектов нормативно-правовых инициатив, особенно если невозможно выработать синтетическую априорную формулу баланса интересов как перманентного снятия конфликта интересов.

Недопустимо, чтобы бюджет буферной организации был бы долевым-целевым, связанным со спонсорством участников. Напротив, он должен быть обезличенным. Недопустимы скрытые формы финансирования буферной организации, поэтому все работы должны строиться на открытой легальной основе, базируясь на содержательном техническом задании Правительства и гражданско-правовых договорах и государственном контракте.

Указанные и иные опасности, вероятность коррупции и подмены государственного интереса частным, несбалансированной деятельности преодолеваются через соответствующий характер устава буферной организации и практическую деятельность системы ее руководства. В любом случае прозрачность предлагаемой схемы существенно выше существующих лоббистских практик.

В итоге, Правительство, организовав на новой основе интенсивный и качественный поток актуальных нормативных инициатив, сможет часть своих управленческих решений более основательно балансировать в системе интересов общества, к тому же расширяя режим разделения ответственности, поскольку будет проводить их в виде законов.

Предлагаемое решение основано на действующих регламентах Правительства, требуя минимальных изменений, на действующем законодательстве и не вызывает противоречий в правовом поле. Это предложение решает проблему буферного совмещения государственного и негосударственных полей интересов с присущими им обоим законодательными ограничениями.

Для его реализации необходимы дополнительно положение о первом вице-премьере с целевой компетенцией, ограниченной исключительно проблемой законотворческой инициативы Правительства, устав буферной организации и ее учредительные документы, типовые договоры на законопроектные работы и дополнения и изменения в некоторые действующие регламенты и положения.

Проблему выбора исполнителя заказа на законодательную разработку в виде буферной организации в регламентах не сле-

дует решать монопольно. Она может решаться, как указывалось выше, конкурсным, переговорным путем, свободным выбором, т. к. логика предложения состоит в том, что если предлагаемая система (выбранная буферная организация) не способна быть наиболее эффективной и качественной и, естественно, привлекать к себе заинтересованных заказчиков, то она не может быть востребована. Вся конструкция предложения построена именно на такой посылке.

Предлагаемая буферная организация с целью реализации терминальной функции для групп интересов, контакта с федеральными органами исполнительной власти должна проводить конференции, семинары, совещания по содержательным проблемам и их законодательным решениям, активно участвовать в деятельности парламента, депутатских объединений, комитетов, в парламентских слушаниях. Ее буферный характер, собственные финансовые и интеллектуальные ресурсы позволят активно и неформально проводить позиции и интересы Правительства в парламенте, инициировать упомянутое выше «горизонтальное» лоббирование. Правительство получило бы к тому же источник аналитической информации для более эффективной законодательной деятельности.

Единая буферная организация по законотворческой работе в Правительстве, ее руководитель — первый вице-премьер, опора на наиболее компетентные и имеющие общенациональные экспертные сети организации позволили бы координировать и согласовывать позиции федеральных органов исполнительной власти, снимать противоречия и конфликты интересов более эффективно, чем это происходит в настоящее время, а главное — организовали бы недостающий этап проблемно-аналитической инициации и творческой разработки нормативно-правовых инициатив.

Моделирование буферной организации на уровне министерства

Работоспособность предлагаемого механизма можно апробировать через практическое моделирование схемы на уровне министерства (рис. 3.2.4).

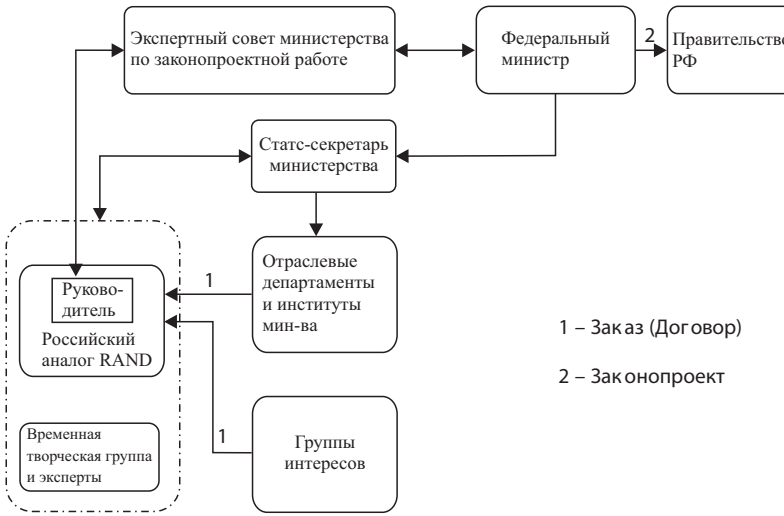


Рис. 3.2.4. Место и роль буферной законотворческой организации в случае моделирования на уровне министерства

В принципе возможно моделирование предложенной схемы, когда роль буферной организации выполняет утвержденный приказом министра экспертный совет министерства, руководитель которого приобретает необходимые над (меж) департаментские полномочия, например, через должность (возможно на общественных началах) помощника (советника) министра, либо заместителя руководителя экспертного совета при том, что его руководителем выступает министр, а вторым его заместителем по экспертному совету является заместитель министра — статс-секретарь. Договора в этом случае заключаются с организацией, моделирующей роль буферной (рис. 3.2.5).

Буферная организация может иметь организационно-правовую форму в виде автономной некоммерческой организации. В этом случае решаются все поставленные задачи и преодолеваются проблемы существующих законодательных ограничений. Учредителем может выступать единолично физическое лицо: первый вице-премьер — в случае правительственного варианта или статс-секретарь — в случае варианта

на уровне министерства. Это разрешено действующими федеральными законами о Правительстве, государственной службе и некоммерческих организациях. В учредительном документе указывается право учредителя формировать, т. е. назначать и снимать членов высшего коллегиального органа управления буферной организации. Этим обеспечивается гарантированное проведение позиций, интересов и линии учредителя (Правительства, министерства). В случае министерства учредитель может сам войти в высший коллегиальный орган управления организацией. В случае Правительства ему это не разрешается, но научное руководство работами не запрещено. Однако его учредительского права формировать высший коллегиальный орган управления вполне достаточно для управления и контроля буферной организации и без привлечения института научного руководства.

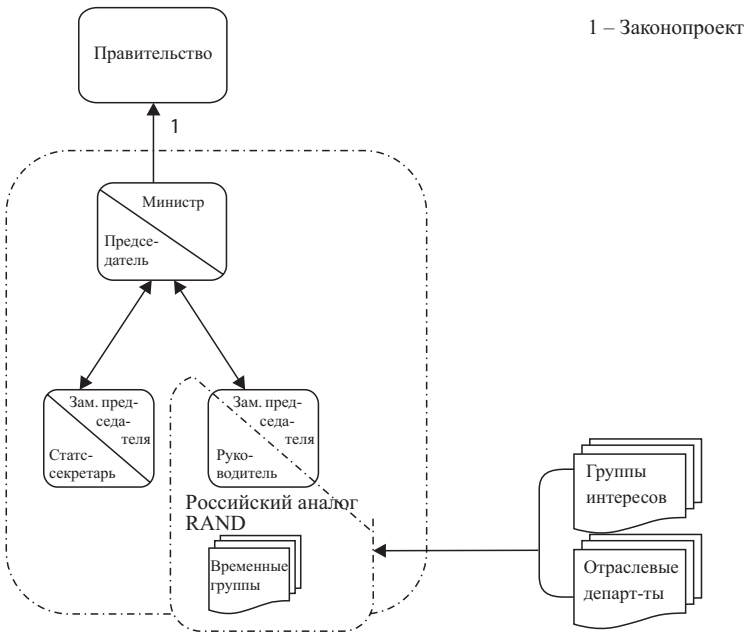


Рис. 3.2.5. Вариант моделирования буферной законотворческой организации в министерстве

Правовые основы предложения

Рабочей версией схемы ее учреждения и управления может быть следующая (рис. 3.2.6).

В случае практически возможной ситуации снятия конкретного первого вице-премьера или статс-секретаря министерства с должности и замены их другим лицом необходимо, во-первых, чтобы буферная организация, которая теряет в этом случае подконтрольность Правительству (министерству) была бы вновь учреждена в том же порядке. Одновременное присутствие предыдущей организации неприемлемо только на время действия заключенных с нею договоров, которые, впрочем, могут содержать пункт о возможности перезаключения. Подобный пункт может быть введен как шаблонный во все договора буферной организации с заказчиками и специалистами-исполнителями.

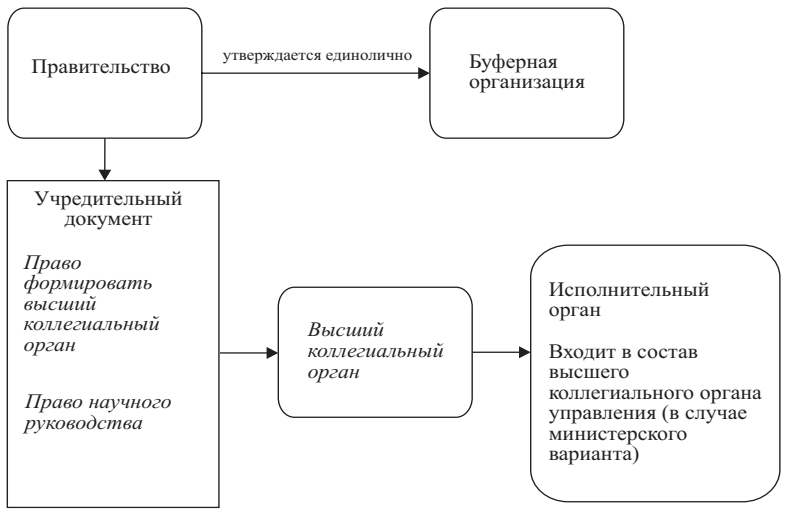


Рис. 3.2.6. Схема учреждения и управления буферной законотворческой организацией

В учредительном документе и уставе буферной организации могут быть введены пункты, «автоматически» ликвидирующие организацию в случае, если не происходит в определенный срок замещения выбывшего с официальной должности учредителя

вновь пришедшим на данную должность. Для такого юридического конструкта положение о буферной организации, утвержденное Правительством (министерством), учредительный документ и устав буферной организации должны быть взаимно согласованы, что является вполне решаемой задачей.

Моделирование предлагаемой схемы на уровне министерства может позволить отработать порядок и отношения, проверить эффективность ее работы, накопить пул специалистов, базы данных, необходимые коммуникации.

Все это применимо впоследствии при переносе схемы на уровень Правительства. Обсужденная проблема обустройства буферной зоны отношений между государственными органами и свободно хозяйствующими субъектами является более широкой, в рамках которой возможно содействие таким важным государственным функциям, как синдицирование бюджетных и небюджетных средств, интеллектуальное усиление управленческих возможностей и некоторым другим. Предложенный теоретико-методологический подход позволяет находить приемлемые решения и в этих случаях.

Заключение

Подводя итоги, оказалось необходимым применительно к вопросу «как объединить национальный интеллект и национальную власть?» ответить еще на один вопрос: «а зачем?». Этот, казалось бы, банальный и вызывающий даже справедливое возмущение (особенно на последних страницах такой книги) вопрос постоянно остается без ответа именно потому, что ответ на него, казалось бы, все знают.

– Ну, конечно, власть должна быть умной, чтобы решать поставленные перед нею задачи наилучшим образом, что же тут сложного!

Но возникает следующий вопрос: «а зачем ей это делать?».

– Потому что она должна заботиться о достойном уровне жизни, об экономическом развитии страны, о внешней безопасности — разве не очевидно?

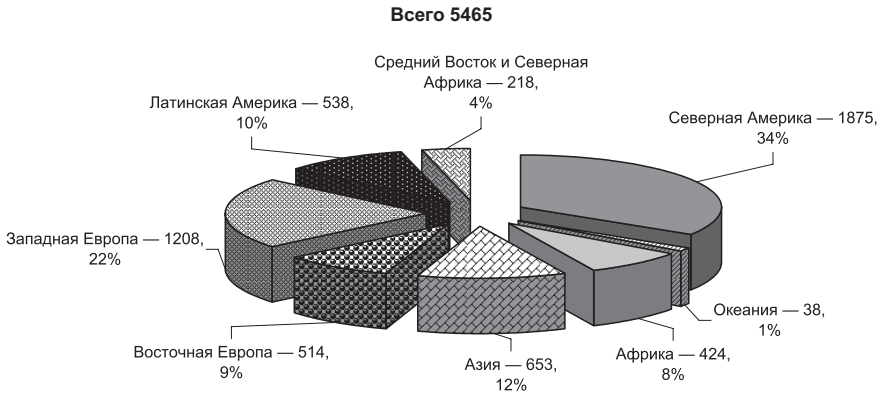
Конечно же. Или нет? Заглянем во введение к данной книге (см. рис. В.4–В.11). Теперь это так же очевидно или требует осмысления?

Так какие же задачи *на самом деле* решает власть и для чего ей *действительно* нужна интеллектуальная поддержка, и откуда она *на самом деле* берется? Глубокий ответ на данные вопросы лежит, безусловно, за предметом настоящего исследования, но без него само исследование может потерять смысл.

Мы привыкли ссылаться на зарубежный опыт, заимствовать его и равняться на него.

Действительно, на Западе (да и на Востоке) есть чему поучиться — очень много разнообразных сильных научных центров, настоящих «фабрик мысли», трудящихся в сфере поддержки принятия государственных (и не только) решений, обеспечивающих эффективность власти, а вместе с ней — демократизацию, развитие гражданского общества, обеспечение и реализацию прав и свобод граждан, решающих инновационные задачи, обеспечивающих экономическое процветание. Они разные по характеру, формам организации и формам собственности, численности, локальной практике. Они получили активное распространение в развивающихся странах, в странах Восточной Европы. По оценке специалистов Пенсильванского

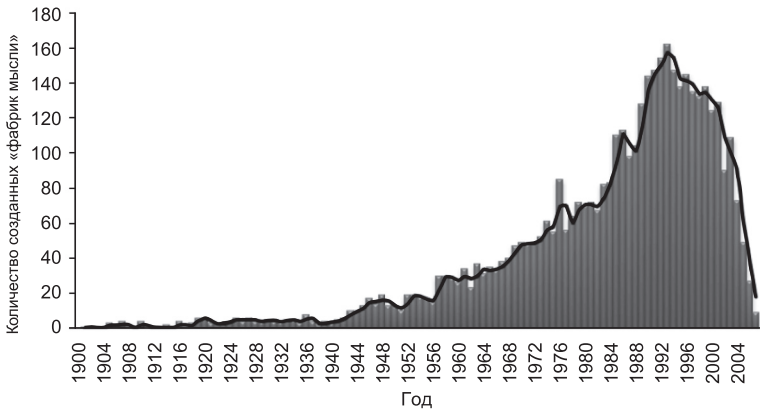
университета (США), составителей мирового рейтинга «фабрик мысли» (Global «Go-To Think Tanks»), сейчас в мире насчитывается 5465 «фабрик мысли» (рис. 3.1).



Данные составлены по 4376 записям в глобальной базе данных «фабрик мысли» Foreign Policy Research Institute (по сост. на 31.09.2008 г.)

Рис. 3.1. Распределение «фабрик мысли» по регионам в мире

При этом важно отметить, что количество «фабрик мысли» в США с 1980 г. удвоилось, а пик создания новых «фабрик мысли» в мире пришелся на промежуток 1980–2000 гг. (рис. 3.2).



Данные составлены по 4376 записям по организациям, перечисленным в глобальной базе данных «фабрик мысли» программы «фабрик мысли» и «гражданских обществ» (по состоянию на 31.08.2008 г.)

Рис. 3.2. Количество созданных «фабрик мысли» по годам

Неожиданно обнаружилось, что по количеству «фабрик мысли» Россия находится в лидерах — на седьмом месте, опередив даже Японию, Италию, Канаду и Китай.

Казалось бы, все хорошо. Но по другим мировым рейтингам, характеризующим эффективность государственного управления, Россия далека от лидерства.

Значит, количество «фабрик мысли» само по себе не гарантирует успехов. Может быть, дело в качестве — как говорил Суворов: «Не числом надо воевать, а уменьем»? Так тут вроде тоже, по оценке специалистов Пенсильванского университета (США), все нормально: российские «фабрики мысли» занимают первые две строки в рейтинге восточноевропейских «фабрик мысли».

Значит, мы уже чего-то «добились», и, вероятно, скоро институциональные преобразования дадут о себе знать в результатах государственной политики.

Что же это за «фабрики мысли», которые смогут решить клубок противоречивых проблем российского государственного управления?

Первое место в рейтинге восточноевропейских «фабрик мысли» — за московским Центром Карнеги. Излишне уточнять, что национальные интересы, которые неизбежно отражаются в деятельности национальных же «фабрик мысли», соответствуют стране-родительнице.

Масштаб проблем, вызванных отсутствием эффективной системы коммуникации между наукой и властью в России, отсутствием национальных научно-практических и экспертных центров поддержки принятия управленческих решений, огромен. Это проблемы разного уровня и разной важности, многие из них рассмотрены в настоящем исследовании и, безусловно, могут быть решены, но при одном важном условии. Власть должна **захотеть это сделать**. Захотеть по-настоящему решить поставленные перед ней проблемы наилучшим способом; захотеть выиграть в современной конкурентной схватке на мировой политической, экономической, военной арене; захотеть сохранить свою страну и свой народ; захотеть это сделать на каждом уровне власти, в каждой точке выработки и принятия государственных решений; захотеть это сделать, чтобы побеждать на

выборах и воспроизводить самое себя по-честному, а не путем манипуляций.

Может существовать два источника побудительных мотивов для столь сильного желания — внешний и внутренний.

Внешний источник уже начал активно действовать — это мировой кризис. Его последствия для России могут оказаться катастрофичными, однако угроза их наступления не сиюминутна, поэтому она не оказывает должного влияния.

Внутренний источник — это различные угрозы самой власти, властной элите и конкретным ее представителям. По экспертной оценке, в тех случаях, когда речь идет о персональной ответственности государственных служащих за реализацию полномочий на важнейших участках (подготовка к зиме, отражение антитеррористических угроз и т. п.), реальная заинтересованность в интеллектуальной поддержке управленческих процессов многократно возрастает. При этом, все операциональные проблемы (механизмы, процедуры) решаются четко и оперативно, хотя далеко не всегда формально. Открытым остается вопрос о том, как сделать такую мотивацию тотальной, но гуманной — подобного решения в российской истории, пожалуй, еще не было.

Что касается инструментального решения проблем коммуникаций науки и власти в России, то в случае возникновения соответствующего запроса оно может быть предложено, как это видно из изложенного в настоящей монографии.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 31 декабря 1997 г., 19 июня, 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г., 30 января, 2 марта 2007 г.) // СЗ РФ, 1997, № 51, ст. 5712; 1998, № 1, ст. 1; 2004, № 25, ст. 2478; № 45, ст. 4376; 2005, № 23, ст. 2197; 2007, № 6, ст. 680; № 10, ст. 1147.

2. Часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (с изменениями от 30 июня, 8 ноября 2008 г.) // СЗ РФ, 2006, № 52 (ч. I), ст. 5496; 2008, № 27, ст. 3122; № 45 , ст. 5147

3. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г., 6 июля 2006 г., 1 декабря 2007 г.) // СЗ РФ, 2003, № 22, ст. 2063; № 46, ст. 4437; 2006, № 29, ст. 3123; 2007, № 49, ст. 6070.

4. Указ Президента РФ от 2 августа 1999г. № 954 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (с изменениями от 28 октября, 23 декабря 2005 г., 16 марта, 2, 29 мая, 8, 21 сентября 2006 г., 20 марта, 7 мая 2007 г., 4 марта, 14 июля, 23 октября 2008 г.) // СЗ РФ, 2004, № 42, ст. 4108; 2005, № 44, ст. 4535; № 52, ст. 5690; 2006, № 12, ст. 1284; № 19, ст. 2070; № 23, ст. 2452; № 38, ст. 3975; № 39, ст. 4039; 2007, № 13, ст. 1530; № 20, ст. 2390; 2008, № 10, ст. 909; № 29, ст. 3473; № 43, ст. 4921.

5. Указ Президента РФ от 30 августа 2004 г. № 1131 «О Совете при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию».

6. Указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 «Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации».

7. Указ Президента РФ от 19 февраля 2005 г. № 182 «О совершенствовании деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации».

8. Указ Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2147 «О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации».

9. Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 94 «О полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями от 31 мая 2000 г., 13 августа 2005 г., 28 марта 2008 г.) // СЗ РФ, 2000, № 23, ст. 2435; 2005, № 34, ст. 3507; 2008, № 14, ст. 1413.

10. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2000 г. № 347 «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (с изменениями от 2 августа 2001 г., 20 августа 2004 г.) // СЗ РФ, 2000, № 17, ст. 1877; 2001, № 32, ст. 3335; 2004, № 35, ст. 3636.

11. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» (с изменениями от 20 августа 2004 г., 2 февраля 2006 г.) // СЗ РФ, 2001, № 32, ст. 3335; 2004, № 35, ст. 3636; 2006, № 6, ст. 714.

12. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» (с изменениями от 17 ноября 2004 г., 13 августа 2005 г., 28 мая 2008 г.) // СЗ РФ, 2004, № 23, ст. 231; № 47, ст. 4666; 2005, № 34, ст. 3507; 2008, № 22, ст. 2578.

13. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 января 1998 г. № 2134-IIГД (с изменениями от 15 апреля, 19 июня, 16 июля, 23 октября, 4 декабря 1998 г.; 21 апреля, 21, 29 сентября, 26 ноября 1999 г.; 18, 19 января, 15 марта, 19 мая, 2, 28 июня, 7 июля, 4, 27 октября, 6, 15, 22 декабря 2000 г.; 14 марта, 5 апреля, 13, 22 июня, 13, 19 декабря 2001 г.; 8 февраля, 13, 20 марта, 20, 27 сентября, 23 октября, 15 ноября, 11, 15 декабря 2002 г.; 12 февраля, 2 апреля, 23 мая, 29 декабря 2003 г.; 16 января, 11, 13, 20 февраля, 19, 24 марта, 2, 23 апреля, 21 мая, 9 июля, 10 ноября 2004 г.; 2, 18 февраля, 2, 30 марта, 10, 17 июня, 8 июля 2005 г.;

10 марта, 17 ноября 2006 г.; 20, 27 апреля, 14 июня, 9 октября, 24 декабря 2007 г.; 16 января, 6 февраля, 2, 25 апреля, 21 мая, 11 июня 2008 г.) // СЗ РФ. 1998, № 7, ст. 801; № 16, ст. 1828; № 26, ст. 3048; № 44, ст. 5441; № 52, ст. 6348; 1999, № 21, ст. 2111; № 39, ст. 4588; № 43, ст. 5176; № 49, ст. 5965; № 50, ст. 6099; 2000, № 4, ст. 355; № 4, ст. 365; № 13, ст. 1326; № 22, ст. 2283; № 24, ст. 2529; № 28, ст. 2925; № 30, ст. 3128; № 42, ст. 4125; № 45, ст. 4436; № 50, ст. 4879; № 52, ст. 5109; 2001, № 1, ст. 59; № 13, ст. 1178; № 17, ст. 1651; № 25, ст. 2565; № 27, ст. 2734; № 52, ст. 4927, 4928, 4929, 4964; 2002, № 7, ст. 659; № 12, ст. 1116, 1131; № 39, ст. 3703; № 40 ст. 3901; № 44, ст. 4336; № 48, ст. 4753; № 51, ст. 5043; № 52, ст. 5144; 2003, № 8, ст. 716; № 15, ст. 1330; № 23, ст. 2189; 2004, № 1, ст. 1, 6, 11, 12; № 4, ст. 245; № 8, ст. 612; Парламентская газета, 2004, № 6, ст. 435; № 37; № 9 ст. 756, 757; № 13, ст. 1167; № 14, ст. 1271; № 15, ст. 1377; № 15, ст. 1378, 1385; № 18, ст. 1744; № 22, ст. 2137; № 30, ст. 3144; № 47, ст. 4579; 2005, № 9, ст. 703; № 10, ст. 802; № 12, ст. 1268, 1269; № 15, ст. 1288; № 25, ст. 2480; № 26, ст. 2624; № 29 ст. 3006; 2006, № 48, ст. 4993; 2007, № 18, ст. 2138; № 19, ст. 2316; № 26, ст. 3090; № 45 ст. 4981; № 53 ст. 6541; 2008, № 3, ст. 151; № 6, ст. 448; № 15 ст. 1452; № 18 ст. 1969; № 21, ст. 2406; N 25, ст. 2923.

14. Приказ Минюста РФ и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г. №3/51 «Об утверждении методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти» // Текст приказа официально опубликован не был.

15. Приказ Минатома РФ № 462 от 20 августа 2001 г. «Об основных требованиях к концепции и разработке проектов федеральных законов».

Монографии и статьи

1. *Беляева Н., Зайцев Д.* «Мозговые центры» в России и странах Запада: сравнительный анализ // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 1. С. 26–35.

2. *Берг Р.Л.* Суховей. Воспоминания генетика. Изд., 2-е доп. М.: «Памятники исторической мысли», 2003.

3. *Быкова Н.* Дело о миллионах // <http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=347&d_no=13869>.

4. В Казахстане будет проводиться антикоррупционная экспертиза законопроектов // <http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30043878>.

5. *Васильева Н.А.* Политическая наука: проблемы теории и истории / Санкт-Петербургский химико-фармацевтический институт. СПб., 1994.

6. *Водопьянова Е.В.* Европа и Россия на карте мировой науки. М., 2002. С. 27–28.

7. Главное антикоррупционное ведомство Молдавии будет проводить экспертизу законопроектов // <http://www.nr2.ru/pmr/91358.html>.

8. *Голубничая Ю.* Научно-исследовательские центры США. <http://amstd.spb.ru/modern/TT.htm>.

9. *Гохберг Л.М.* Статистика науки. М.: ТЕИС. 2003. С. 439.

10. *Дарендорф Р.* Дорога к себе: Демократизация и ее проблемы в Восточной Европе // Вопросы философии. 1990. № 9.

11. *Дежина И.Г.* Государственное регулирование науки в России. М.: Магистр. 2008.

12. Индикаторы науки: 2007. М., 2007.

13. *Кара-Мурза С.Г.* Идеология и мать её наука. ЭКСМО, 2002.

14. *Костылев Е.В.* Зарубежные и отечественные мозговые центры. / Гуманитарная наука и идеология. Гуманитарные науки как фабрики мысли. Материалы научного семинара, Вып. № 2, М., Научный эксперт. 2007 г. 335 с.

15. *Манахов С.В.* Приоритеты развития и направления совершенствования научно-технической политики России // Экономические науки. 2006. № 6(19).

16. *Миндели Л.Э., Гудкова А.А.* Структура сети научных организаций: пути трансформации. М.: ЦИСН. 2004. С. 40.

17. *Мирская Е.* Российские академические ученые в зеркале социологии науки // Отечественные записки. 2002. № 7.

18. *Мирская Е.З., Шапошник С.Б.* Компьютерные телекоммуникации в российской науке // Вестник РАН. 1998. № 3.

19. *Мирская Е.З., Баюк Д.А.* Социологические аспекты формирования виртуальных сообществ, включающих российских ученых // Годичная научная конференция ИИЕТ '96. М., 1997.

20. Наука России в цифрах: 1994. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1994.

21. Наука России в цифрах: 1995. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1995.

22. Наука России в цифрах: 1996. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1996.

23. Наука России в цифрах: 2002. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2002.

24. Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 2007.

25. Наука Российской Федерации. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ. 2005.

26. Показатели развития науки в странах СНГ. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1993.

27. *Радунски П.* 1995. Ведение избирательной компании — форма политической коммуникации // Политические партии в условиях демократии. Санкт-Аугустин: Фонд Конрада Аденауэра. «Рекламный мир», 2000, № 1.

28. *Рачков П.А.* Культура и наука. Лекции по спецкурсу. М.: Издательство Московского университета, 1981.

29. Современные фабрики мысли // <http://xyz.org.ua/discussion/thnk_tnk1.html>.

30. Состояние и тенденции развития науки в России. Информационно-аналитическое издание. М.: ЦИСН. 2007.

31. Сравнительный анализ российских и зарубежных аналитических центров. Учебное пособие // Под ред. Беляевой. М.: 2007.

32. *Сулакшин С.С.* Наука и власть: Структуризация проблемы / Наука и власть: проблема коммуникаций. Материалы всероссийской научной конференции. М., 2009. С. 59.

33. *Толстая Н.Е., Багдасарян В.Э. Орлов И.Б., Репников А.В., Хорихин В.В.* История русской философии. Сергиев Посад, 2008.

34. Фабрики мысли // <http://stra.teg.ru/library/institutes/Dikson-Thinktanks/3>.

35. Финансирование науки из средств федерального бюджета. Статистический сборник. М.: ЦИСН. 1996. С. 8.

36. Ху Цзиньтао (Hu Jintao), 09 июня 2005 // <http://www.inosmi.ru/text/translation/220219.html>.

37. *Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. и др.* Государственная политика вывода России из демографического кризиса. М.: Научный эксперт, 2007.

38. Bulletin of the Chinese Academy of Sciences Vol. 13. № 2.

39. *Lerch I.A.* Organizing International Scientific Collaboration: a Simple Analysis of Telecommunication. The report at the same workshop.

40. The Heritage Foundation — уникальный исследовательский институт США // <http://stra.teg.ru/library/institutes/thinktanks/10>.

Интернет-ресурсы

http://www.rags.ru/node/2952
http://www.igpran.ru/about/index.php
http://www.cea.gov.ru/structure
http://www.izak.ru/article/index.php?id_page=1
http://www.ras.ru/
http://www.cato.ru
http://gtmarket.ru/news/state/2009/01/12/1888
http://www.ipma.ru/publikazii/
http://www.socpol.ru/about/index.shtml
http://inecon.ru/ru/
http://www.transport.ru/2_period/Bti/8_97/16.htm
http://www.beafnd.org/ru/about/history/
http://www.niiat.ru/history/
http://www.madi.ru/information/ustav/1.shtml
http://rosdorniicom.73.com1.ru/art.php?id_page=5&id_article=25
http://www.chinaportal.ru/golden/polity/gossovet/

Приглашаем к сотрудничеству!

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования — современная динамично развивающаяся научно-экспертная и проектная организация. В Центре накоплен существенный практический опыт, кадровый потенциал и осуществляются не только фундаментальные разработки. Специалисты Центра успешно организуют и проводят научно-прикладные исследования и оказывают консалтинговые услуги в следующих сферах:

1. Разработка проектов нормативных правовых актов, в том числе концептуального, доктринального и программного характера, федерального, регионального и местного уровня.
2. Актуальное и проблемное информационно-аналитическое обеспечение деятельности руководства органов государственной власти, коммерческих организаций.
3. Управленческое и правовое консультирование по вопросам технического регулирования, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере технического регулирования.
4. Управленческое и правовое консультирование по вопросам интеллектуальной собственности, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере охраны интеллектуальной собственности.
5. Прикладные научные исследования в сфере экономики, права, управления.

Работы выполняются на основе собственных оригинальных методологий, пользуются спросом более чем в 20 странах мира.

Научный руководитель Центра — доктор политических наук В.И. Якунин.

Возглавляет Центр доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор С.С. Сулакшин.

Центр заинтересован в творческих заказах, приглашает к сотрудничеству и партнерству.

Наш адрес:
107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15 (подъезд 1, этаж 5).
Тел./факс: (495) 981–57–03, 981–57–03, 981–57–09,
www. rusrand.ru; e-mail: info@rusrand.ru, frpc@cea.ru

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при ООН РАН продолжает работу по развитию интернет-экспертного сообщества России. Аналогом является известное экспертное сообщество ЦРУ США, возможностями которого широко пользуются официальные структуры американского государства.

Речь идет о сетевом интеллекте как о современном инструменте научного процесса.

Экспертное сообщество решает конкретные задачи: проводит анализ и дает прогноз развития социально-экономической и политической ситуаций в стране, участвует в инициативных проектах по актуальным и проблемным сторонам российской действительности (демографии, госуправления, экономики и т. п.).

На сегодняшний день в экспертное сообщество входят более 300 экспертов — представителей свыше 60 городов России, а также четырех стран постсоветского пространства и двух стран дальнего зарубежья; более 26% сообщества составляют доктора наук, 50% — кандидаты наук.

Наиболее важные научные продукты сообщества (например, экспертный доклад «Финансово-экономический кризис (истоки, развитие, прогноз)», <http://www.rusrand.ru/text/Otchet_FEK. pdf>) доводятся до руководства страны и фактически дают возможность передачи ему мнения независимых от политических и субординационных обстоятельств научных кругов. Единственный критерий передаваемых материалов — их научная достоверность. Это, на самом деле, пусть не очень большая, но реальная возможность гражданской самореализации для многих российских ученых, особенно из различных регионов страны.

Формирование единого экспертного сообщества является шагом к созданию реально функционирующей фабрики мысли, концентрирующей национальный интеллект и соединяющей его с действующей властью.

Желающих принять участие в работе экспертного сообщества приглашаем зарегистрироваться в качестве эксперта на сайте: ***www. rusrand.ru***.

Сообщество строится по принципу «снежного кома». Вы можете порекомендовать в качестве экспертов известных Вам профессионалов в различных областях знаний.

Любые вопросы можно уточнить по e-mail: ***expert@rusrand.ru***.

Научное издание

В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, М.В. Вилисов, Д.В. Соколов

Наука и власть: проблема коммуникаций

Редактор *Ю.Е. Мешков*
Технический редактор *О.А. Середкина*
Художник *С.Г. Абелин*
Компьютерная верстка *Э.М. Кватидзе*

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования
107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15.
Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09.
www.rusrand.ru

E-mail: info@rusrand.ru

Сдано в набор 05.08.2009 г. Подписано в печать 17.08.2009 г.
Формат 60×90 $^{1}/_{16}$. Бумага офсетная № 1.
Гарнитура Minion. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 15,5. Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано в полном соответствии с качеством
предоставленного электронного оригинал-макета
в типографии ОАО ПИК «Идел-Пресс».
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.
E-mail: idelpress@mail.ru

Наш адрес:
107078, Россия, Москва, ул. Каланчевская, д. 15
(подъезд 1, этаж 5)
Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования
Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-04, 981-57-09
www.rusrand.ru; e-mail: frpc@cea.ru, info@rusrand.ru