

**РЕШЕНИЕ**  
**Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации**  
**Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу**  
**«Современные задачи политического, социального и**  
**экономического развития Российского государства.**  
**Роль и место Совета Федерации»**

город Москва

24 апреля 2012 года

Рассмотрев вопрос «Современные задачи политического, социального и экономического развития Российского государства. Роль и место Совета Федерации», участники заседания Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) отмечают, что дальнейшее повышение эффективности государственной политики, успешное осуществление всесторонней модернизации страны, предложенной Президентом Российской Федерации В.В.Путиным, невозможны без реализации комплекса системных мер по интеграции современного научного знания в механизмы принятия решений на всех уровнях публичной власти.

Проведение обязательных социальной, экономической, политической экспертиз наиболее значимых законопроектов и комплексная научно-экспертная оценка тенденций политического, социально-экономического и культурного развития России с привлечением научного сообщества должны стать неотъемлемой частью законотворческого процесса.

По итогам рассмотрения указанного вопроса, учитывая необходимость решения актуальных задач развития России, определенных главой государства, и в целях повышения роли Федерального Собрания Российской Федерации как высшего представительного и законодательного органа Российской Федерации Совет **рекомендует:**

**1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1) создать Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации как консультативный орган, закрепив за ним функции выработки предложений по совершенствованию российского законодательства, а также рассмотрения вопросов, имеющих приоритетное значение для субъектов Российской Федерации, в том числе проектов федерального бюджета, законопроектов по федеративному устройству, межбюджетным отношениям, международным отношениям, миграционной политике;

2) рассмотреть вопрос о возможности ежегодного отчета Правительства Российской Федерации перед обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации, принимая во внимание необходимость полного учета интересов, мнений и позиций субъектов Российской Федерации в процессе принятия и исполнения государственных решений на федеральном уровне.

## **2. Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:**

1) проработать вопрос об усилении роли Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) в формировании состава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в целях обеспечения внепартийного принципа ее работы, большей независимости и объективности в ее деятельности;

2) разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, регулирующего федеральный законодательный процесс;

3) вынести инициированные научным советом по программе фундаментальных исследований президиума Российской академии наук проекты "Утилизация парниковых газов" и "Интегральная евразийская транспортная система" на рассмотрение соответственно пятого

Невского международного экологического конгресса и Международной экономической конференции в рамках Байкальского международного экономического форума, проводимых Советом Федерации; организовать общественное обсуждение указанных проектов в субъектах Российской Федерации.

### **3. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:**

поддержать проект Федерального закона "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".

### **4. Правительству Российской Федерации:**

1) ускорить разработку проекта федерального закона о государственном стратегическом планировании;

2) активно использовать практику проведения общественных обсуждений в рамках дальнейшего совершенствования процесса принятия управленческих решений, подготовки проектов федеральных законов и нормативных правовых актов;

3) использовать в практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации методику расчета социальных индикаторов эффективности управленческих решений, а также методику научного обоснования принимаемых решений и прогнозирования их социокультурных последствий.

5. По итогам обсуждения направлений работы Совета на ближайшую и среднесрочную перспективу считать целесообразным:

1) подготовить и провести в период осенней сессии Совета Федерации 2012 года заседание Совета, посвященное вопросам реализации в субъектах Российской Федерации государственной политики в области образования и науки, в том числе в части нормативно-правового обеспечения доступности и повышения качества российского образования, и решения актуальных проблем в сфере

функционирования системы подготовки кадров, формирования  
российского независимого глобального рейтинга вузов;

2) принять за основу проект плана работы Научно-экспертного  
совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации на 2012 год;

3) рекомендовать координаторам секций Совета подготовить  
предложения по организации работы секций Совета в 2012–2013 годах,  
темам заседаний секций Совета, в том числе расширенных (возможно,  
на базе региональных научных центров) с участием представителей  
консультативных органов при Совете Федерации и при Председателе  
Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Председатель Совета Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации,  
председатель Совета

В.И. МАТВИЕНКО

**Выступления участников заседания Научно-экспертного  
совета при Председателе Совета Федерации на тему  
«Современные задачи политического, социального и  
экономического развития Российского государства. Роль  
и место Совета Федерации»**  
(из стенограммы заседания)

*В.И. Матвиенко, Председатель  
Совета Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации*

Уважаемые коллеги.

Прежде всего, я хочу вас искренне приветствовать в Совете Федерации. Сегодня - первое заседание нашего обновленного Научно-экспертного совета. В него входят ведущие ученые, специалисты, представляющие научные учреждения, высшие учебные заведения, общественные организации, органы государственной власти. И я хочу выразить искреннюю благодарность всем вам вместе и каждому в отдельности за то, что вы откликнулись на наше приглашение войти в состав Научно-экспертного совета, тем самым возложив на себя дополнительную нагрузку к той важной и ответственной работе, которую вы выполняете.

Только что я вернулась с расширенного заседания Государственного совета<sup>1</sup>. Президент России Дмитрий Анатольевич Медведев вынес на обсуждение широкий круг вопросов о путях дальнейшего развития страны. Это план действий на ближайшую перспективу с очень конкретными современными и целями, и задачами.

Благодаря прямой трансляции участником заседания стало практически все российское общество, все граждане. Вот такие

---

<sup>1</sup> Расширенное заседание Государственного совета, 24 апреля 2012 года, Москва.

форматы, на мой взгляд, и есть демократия участия в действии и такой реальный диалог власти и общества.

Я еще раз убедилась в том, насколько правильно поступил Совет Федерации. Мы вынесли, как вы знаете, через Интернет на широкое общественное обсуждение вопросы повышения роли, места, значения Совета Федерации в государственно-политической системе страны. Нам важно было узнать мнение граждан, экспертов, научного сообщества, институтов гражданского общества, что нужно сделать, чтобы повысить эту роль, чтобы повысить эффективность работы Совета Федерации, чтобы люди понимали, что такое верхняя палата, чем она занимается, какова роль и миссия ее в государственно-политической системе. Тем самым, мы получили возможность сверить наши идеи, подходы, которые мы вместе с коллегами сейчас вырабатываем, с мнением граждан.

Я думаю, что это очень полезный опыт. Мы и впредь будем проводить такие широкие общественные обсуждения, которые будут касаться любых важных социальных, экономических вопросов и законов.

Инициатива вызвала действительно большой интерес. Даже, может быть, больше, чем мы ожидали, потому что как-то сложилось, что к Совету Федерации уже приклеились определенные ярлыки, которые легко приклеить, но очень трудно снять. Вот мы хотим своей работой, не призывами, не лозунгами, а именно своей работой уйти от тех стереотипов, которые сложились о верхней палате российского парламента. Безусловно, мы рады тому, что большинство участников обсуждения поддержали нас в том, что верхняя палата должна более эффективно использовать потенциал науки, экспертного сообщества. Здесь и позиция Совета Федерации, и общественное настроение полностью совпадают.

Мы действительно не представляем повышения качества своей законодательной деятельности, работы по представлению интересов регионов без существенного улучшения сотрудничества с научными институтами, организациями, учреждениями, экспертным сообществом.

Кроме функций, которые закреплены за Советом Федерации, достаточно ответственных функций и полномочий, мы - единственная такая федеративная площадка в стране, где можно обсуждать вопросы федеративного устройства, региональной политики, национальной политики. И сегодня это важно, как никогда, так как и мир в целом, и Россия, как его часть, вступили в такой этап развития, когда встает вопрос о необходимости научного осмысления перемен, происходящих в мире. Еще 5–10 лет назад от этого вопроса, может быть, государственным деятелям можно было бы как бы отмахнуться, но после глобального кризиса 2008 года это стало уже невозможным. Стало ясно, что если научно-технический прогресс идет, образно говоря, семимильными шагами, то в понимании перемен, происходящих в общественной жизни, мы движемся черепашьими темпами, если движемся вообще.

В самом деле, давайте вспомним, сколько нобелевских премий по экономике было присуждено за все последние годы. Наверное, многие десятки. Но, когда разразился глобальный кризис, выяснилось, что выверенной концепции причин этого кризиса, путей преодоления мировое научное сообщество не предложило. И Россия, и другие страны действовали по его преодолению, опираясь на имеющийся опыт, руководствуясь главным образом здравым смыслом, рационально используя имеющиеся финансовые ресурсы и так далее.

Пока на этом этапе это помогло, хотя не всем и не одинаково. Неслучайно ряд стран еще далеко не полностью преодолели последствия мирового финансового кризиса. Нельзя исключать в

ближайшем будущем очередной волны кризиса, хотя пугать им не нужно. Мы, я имею в виду современный мир в целом, в полной мере не знаем его причины, не знаем способы их устранения. Над этим нужно всем думать.

Научная основа управления государством, развитием страны приобретает для России особую актуальность сегодня еще и потому, что мы приступили к модернизации всех основных сфер общественной жизни. И обновленная «Стратегия – 2020», положения, сформулированные в недавнем выступлении В.В. Путина<sup>2</sup> перед Государственной Думой, сегодняшнее выступление Д.А. Медведева<sup>3</sup> дают четкие выверенные ориентиры этой работы: чего мы хотим, куда мы хотим двигаться, каких результатов мы хотим добиться.

Вместе с тем наш собственный опыт и опыт других государств говорит о том, что практическая реализация даже самой отработанной стратегии всегда сопряжена с возникновением новых проблем, которые требуют поиска отдельных решений. И здесь также желателен не метод проб и ошибок, а научные подходы. Такая работа сегодня ведется и в рамках «Открытого правительства». Совет Федерации намерен развернуть ее применительно к законодательной ветви власти. В этом, собственно, мы и видим предназначение Научно-экспертного совета (Совета).

С вашей помощью, с вашим непосредственным участием мы, как верхняя палата, рассчитываем опереться на потенциал общественных наук – от экономики, социологии, права до философии и истории. Я говорила об этом, выступая в феврале этого года на четвертом

---

<sup>2</sup> Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин выступил в Государственной Думе с отчетом о деятельности Правительства Российской Федерации за 2011 год, 11 апреля 2012 года, Москва.

<sup>3</sup> Выступление Президента Российской Федерации Д.А.Медведева на расширенном заседании Государственного совета, 24 апреля 2012 года, Москва.

Всероссийском социологическом конгрессе<sup>4</sup>. Теперь, мне кажется, уже настало время конкретных дел.

Прежде чем мы перейдем к дискуссии, хотела бы сказать о своем видении нашего сотрудничества.

Первое. Сразу же отмечу, что я не считаю завершенным обновление Совета: и по составу, и по направлениям деятельности. Мы будем вместе с вами продолжать эту работу, привлекать авторитетных экспертов, в том числе из региональных научных центров, совершенствовать структуру Совета.

Второе. Наш Совет – организация, если так можно сказать, научно-прикладной направленности. Она нацелена на конкретный результат, связанный с теми функциями и полномочиями, которыми занимается Совет Федерации. И мне бы очень хотелось, чтобы наш Совет не был формальным. Знаете, это ни нам, ни вам, никому не надо – собраться, умно поговорить «для галочки», и чтобы потом все это зависло в этой аудитории или в стенограммах наших заседаний. Мы настроены таким образом использовать этот мощный потенциал людей, которые здесь представлены, чтобы каждое наше заседание давало практический выход, практическую отдачу: либо в виде законодательной инициативы, либо в виде рекомендаций Правительству, которые мы, имея ресурс, сможем донести, продвинуть, аргументировать.

И поэтому я надеюсь, что итогом наших заседаний будут конкретные практические шаги. Это не значит, что мы не должны анализировать проблемы, процессы, тенденции, имеющие место в развитии страны и мира, потому что мы - уже часть этого глобального мира, и мы не можем только замкнуться в анализе ситуации в нашей

---

<sup>4</sup> IV Всероссийский социологический конгресс «Социология в системе научного управления обществом», 2-4 февраля 2012 года, Москва.

стране, иначе он будет неполноценным. Естественно, мы должны анализировать проблемы Российского государства, деятельности органов власти в экономике, в социальной сфере. Любое крупное политическое, государственное решение эффективно тогда, когда оно базируется на прочном научном фундаменте. Это, конечно, аксиома. Но, к сожалению, она далеко не всегда учитывается в практической деятельности органов власти. Мы постараемся со своей стороны максимально эту задачу приблизить.

Вместе с тем хотелось бы, чтобы мы не растекались мыслию по древу, а концентрировали наши интеллектуальные усилия, профессиональный потенциал на практическом решении (я уже говорила об этом) конкретных проблем и содействовали решению наиболее актуальных задач политического и социально-экономического развития страны. Это, на мой взгляд, и есть, если так можно сказать, научное управление государством на деле.

Третье. В числе приоритетов Совета фактически все вопросы, которые возникают в ходе демократизации государственно-политической системы, децентрализации властных полномочий, укрепления местного самоуправления, совершенствования социальной сферы, создания новой инновационной экономики, основанной на знаниях, и так далее. Отбор тех из них, которые сегодня особенно актуальны, мы должны провести сегодня вместе в ходе нашей дискуссии. Всего не охватить, и не нужно к этому стремиться. Надо выбрать наиболее актуальные, наиболее приоритетные вопросы, и на них сосредоточить наши усилия.

Четвертое. Мы не имеем права ограничиваться исключительно Россией. Я уже говорила, что мы - часть мировой экономики, политики. Но и не надо забывать о постсоветском пространстве. В последние годы стремительно набирают силу интеграционные процессы, главной

движущей силой которых выступает по-прежнему Россия. Мы создали наднациональный орган управления экономическими процессами в Таможенном союзе. Это - Евразийская комиссия<sup>5</sup>. И я уверена, что в тренде мировых тенденций интеграционные процессы, конечно, будут набирать обороты.

Качественно новые условия нашего развития создает и вступление России в ВТО. Здесь также не все так просто. И задача наша для различных отраслей экономики и для регионов – сделать максимальную возможность для смягчения вероятных негативных последствий вступления России в ВТО. Это значит, что Совету предстоит свои выводы, оценки, рекомендации строить с учетом тенденций развития на постсоветском пространстве, в Европейском союзе и в мире в целом.

Пятое. Важной задачей является мониторинг правоприменительной практики, обобщение его результатов. Это неременное условие своевременной корректировки действующего законодательства.

Шестое. Из-за недостатка времени я хотела бы избежать сейчас формулирования конкретных проблем, так как в таком случае всегда возникает вопрос: почему та проблема названа, а эта нет, хотя она не менее важна. Тем не менее, думаю, что в ходе нашей дискуссии мы определим такие приоритеты. Тем не менее, два вопроса все-таки выделю.

Один из них – это децентрализация перераспределения полномочий между уровнями власти. Я понимаю модернизацию страны в самом широком смысле этого слова, и как модернизацию управления страной. И мне кажется, что мы не должны забывать о том, что мы

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 1 декабря 2011 года № 374-ФЗ «О ратификации Договора о Евразийской экономической комиссии».

федеративное государство. И, к сожалению, в последнее время законодательство нашей страны все больше и больше приобретает характер унитарного государства. Это неправильно. Тем самым сужаются полномочия, возможности субъектов Российской Федерации, региональных и местных органов власти. Сегодня, мне кажется, страна находится на том этапе развития, когда можно смело ставить вопрос, и не просто ставить, а его решать, о децентрализации полномочий, о передаче большей части полномочий региональным и муниципальным властям. То есть на те уровни, где они могут наиболее эффективно решаться, и на те уровни, где власть в большей мере приближена к людям, к месту их проживания, к месту их работы.

Совет Федерации очень активно участвовал в этой работе и продолжает участвовать. Мы собрали мнения всех субъектов Федерации, обобщили, направили в правительственную комиссию и намерены и дальше настаивать на реализации этой концепции. В том числе не просто передача полномочий, но и обязательное финансовое обеспечение каждого полномочия, передаваемого на уровень региональной или местной власти с обеспечением, и не просто финансовым обеспечением, а постоянными источниками. Это потребует пересмотра налогового и бюджетного законодательства, но это непременно надо делать. Невозможно из Москвы управлять всем, такой огромной страной, таким огромным федеративным государством.

Безусловно, нужно сокращать неэффективную финансовую помощь, сделать максимально прозрачной процедуру предоставления межбюджетных трансфертов, что будет, на наш взгляд, способствовать большей самостоятельности органов власти, повышению их ответственности за результаты деятельности.

Хотелось бы услышать и ваше мнение, предложения членов Совета по этому вопросу.

Второй вопрос (это очень важный вопрос для нас, как палаты регионов) – чрезмерно большая дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности. За последние десять лет он несколько сократился. Сейчас разрыв между самыми отстающими и самыми развитыми субъектами Российской Федерации составляет порядка 22–24 раза по величине валового регионального продукта на душу населения, тогда как в 2004–2005 годах разница достигала 40 раз. Однако сокращение дистанции достигнуто не столько за счет развития аутсайдеров, сколько за счет вливаний из федерального бюджета. Этот источник практически исчерпан, и это, на мой взгляд, порочная практика.

Миграция избыточных рабочих рук тоже не панацея. Думаю, что мы должны посвятить одно из заседаний нашего Совета специально этому вопросу. Не случайно в Советском Союзе существовал Госплан, который занимался планомерным развитием всех территорий и всех республик Советского Союза. Решались вопросы равномерного распределения производительных сил, создания рабочих мест, точек приложения рабочих рук и так далее.

Сегодня у нас другая экономическая формация, у нас рыночная экономика, Госплан не смог бы эффективно влиять на эти вопросы, но тем не менее государство не вправе уходить полностью от этих вопросов. Словосочетание «депрессивный регион» вообще должно исчезнуть из лексикона. Даже самые на сегодня отсталые регионы имеют потенциал роста, имеют потенциал и точки роста экономики, и задача власти не наполнять эти бюджеты и делать их иждивенцами за счет федерального бюджета, а все-таки в каждом регионе найти условия для роста экономики, для создания новых рабочих мест, для развития малого и среднего предпринимательства. И даже в самых отсталых регионах такие возможности есть, поверьте, как бывший

губернатор, я это знаю. Нужна помощь государства именно в создании условий для развития экономик субъектов федерации. Думаю, что наш Совет может выработать свои предложения, потому что не может (и сегодня Д.А.Медведев об этом говорит) такого быть, когда в одном государстве уровень жизни людей отличается в разы. Значит, это государство не социальное, значит, это государство не эффективное, значит, государство не предпринимает достаточных усилий для выравнивания экономического, социального развития и, соответственно, уровня жизни людей.

И завершая свое выступление.

Хочу пожелать нам всем новой работы. И очень хочется, чтобы наш Совет был одним из мощных интеллектуальных центров в нашей стране.

*Г.В. Осипов, директор Института  
социально-политических  
исследований Российской академии  
наук, академик РАН*

Большое спасибо за предоставленную мне возможность выступить с докладом перед столь высоким собранием.

Инициированное Председателем Совета Федерации В.И. Матвиенко обращение к общественности о роли Совета Федерации в государственно-политической системе современной России – это формирование новых демократических традиций в законодательной сфере и закрепление новых принципов законотворчества, отвечающих современным социально-политическим и социально-экономическим реалиям.

Сводные данные, представленные по результатам проведенного экспертного опроса, позволяют сделать вывод, что основные положения данного обращения получили поддержку большинства экспертов, которые приняли участие в опросе.

Совет Федерации успешно выполняет свою историческую миссию – стабилизацию управления российским обществом и создание условий для устойчивого развития страны. В свете новых социальных и социально-экономических задач, поставленных перед страной В.В. Путиным, роль Совета Федерации как палаты, выражающей интересы страны и ее регионов, значительно повышается.

Вполне своевременной является постановка вопроса об изменении системы формирования Совета Федерации и научной обоснованности принимаемых им решений. Речь идет о внедрении в практику государственного управления и законодательной деятельности принципов просвещенной демократии, важнейшими императивами которой являются новые критерии формирования

состава Совета Федерации и научное обоснование принимаемых Советом Федерации решений.

Первый императив сформулирован в обращении Председателя Совета Федерации. Он включает основополагающие требования к кандидатам – это профессионализм, компетентность, опыт работы в законодательной и управленческой сферах, понимание основных проблем страны и регионов.

Во властные структуры России вносится множество законотворческих инициатив, но не все они в процессе реализации дают положительный эффект, если не наоборот. Вопрос об эффективности законотворческой деятельности и возможных социальных и экономических последствиях принимаемых решений практически не ставится. Персональную ответственность за реализацию законов, имеющих большое социально-экономическое и социально-политическое значение, никто не несет.

Исключительно важным является предложение о том, чтобы деятельность законодательных органов была выведена за пределы партийного влияния и принадлежности кандидата к определенной политической фракции и, конечно, коммерческим структурам.

Вторым императивом повышения роли Совета Федерации является научное обоснование принимаемых Советом Федерации решений.

Наиболее важными элементами алгоритма принятия решения, на наш взгляд, являются: формулировка экономической, социальной, политической и гуманитарной цели; определение реальных средств, которые могут быть выделены для достижения поставленной цели; возложение ответственности за реализацию цели и рациональное использование выделяемых средств на конкретные властные структуры.

В свете данных императивов главная задача законотворчества сводится к тому, чтобы реализовать основные приоритеты развития России. На основе обобщения международной и отечественной практики желательно принять четкий регламент законотворческой деятельности. Он включает научное изучение проблемы во всех ее аспектах – политических, социальных, экономических, гуманитарных; постановку цели для решения конкретной проблемы; научное обоснование интеллектуальных и материальных средств, необходимых для последовательной реализации поставленной цели; использование математически выверенных данных о возможных социальных, экономических, политических, геополитических и других последствиях ее реализации; определение конкретных властных структур, отвечающих за реализацию поставленной цели, и государственного органа, который контролирует введение в практику данного закона в целом, наконец, принятие закона Федеральным Собранием.

Но этим дело не ограничивается. Заключительный или последующий этап – это конкретное социальное исследование эффективности принятого закона как на федеральном, так и на региональном уровнях, с выделением конкретных данных как о качественном изменении современной социальной ситуации, реальности, так и о качестве жизни отдельных социальных групп и конкретного человека.

В случае принятия данного регламента правомерно встает вопрос о включении социальных и гуманитарных наук в законотворческую деятельность и систему научного управления обществом. Одна из главных задач управления – это преодоление основного, я бы сказал, антагонистического, противоречия современного российского общества. Это преодоление разрыва между реальными возможностями России как единственной самодостаточной страны

мира, то есть самой богатой страны мира с наличием всех необходимых материальных и интеллектуальных средств для их реализации (то есть реализации возможностей), и крайне низким уровнем и качеством жизни ее народа.

Научными сотрудниками или учеными нашей академии наук предложены индивидуальные и агрегированные индикаторы в шести ключевых составляющих качества управления государством. Управление без научной обоснованности принимаемых решений и персональной ответственности за их реализацию в соответствии с поставленной целью – это дорога в никуда.

В свете новых социальных и экономических реалий учеными поставлен вопрос не только о совершенствовании системы управления обществом на основе данных науки, но и о реализации крупных социально-экономических проектов, которые могли бы вывести страну, по крайней мере, если не в десятку, то в пятерку ведущих стран мира.

Наиболее значимыми проектами, над которыми работают ученые социологи, экономисты, юристы, философы, специалисты в разных научных областях и которые могли бы заинтересовать Совет Федерации, на мой взгляд, являются следующие четыре проекта.

Первый проект – это социальные показатели - индикаторы. Реализация этого проекта означает отход от среднестатистических данных и введение субъективных данных, позволяющих формировать отношение индивидов и групп индивидов к тем или иным социальным явлениям, что позволяет выявлять ценность ориентации и социальной установки людей, определяющие их социальное поведение. Введение социальных показателей и индикаторов в практику государственного управления позволит выйти на решение проблем качества жизни конкретного человека, а не абстрактного человека,

среднестатистического. Сейчас среднестатистические данные практически мало что дают и плохо воспринимаются общественностью.

Учеными академии наук на основании статистических данных введены индексы социального и экономического благополучия и удовлетворенности жизнью.

Разработанная учеными - социологами шкала предельно критических показателей социального и экономического развития страны позволяет оценивать состояние различных форм жизнедеятельности российского общества. Учеными ежегодно проводится мониторинг по этим проблемам, но, к сожалению, изменения к лучшему проходят очень медленно.

Следующий проект – это экономика, социология знания. Эти две научные дисциплины, созданные в России на основе программы фундаментальных исследований Президиума Российской академии наук, позволяют конкретно оценивать практический результат законотворческой деятельности с позиции качества жизни человека, регионов и общества с помощью социальных показателей - индикаторов.

Важным результатом экономики и социологии знания является создание модели эффективности инновационных мероприятий. Сотрудниками Российской академии наук, социологами и специалистами в области естественных наук разработан специфический проект по утилизации парниковых газов. Он носит название «Синтез». Проект «Синтез» предусматривает конверсию парниковых газов в ценный продукт органического синтеза.

В разработанной инновационной технологии диоксид углерода промышленных выбросов  $\text{CO}_2$  выступает так же, как сырье для производства жидких синтетических энергоносителей с улучшенными экологическими качествами. Несмотря на естественно лучшую

специфику, проект имеет социальный и экологический характер и в случае реализации позволит кардинально решить проблему глобального потепления климата на экономически рентабельной основе.

В настоящее время проект прошел лабораторную стадию, подтвердившую его эффективность, но вопрос о судьбе проекта не решен. В то же время реализация его могла бы не только поднять авторитет российской науки, но и принести стране миллиарды долларов.

Над этим проектом работали крупнейшие академики Российской академии наук, которые разрабатывали топливо для ракет и прочее, и прочее. Это очень серьезный проект. К сожалению, проблема не решается.

Еще один важный мегапроект – это интегральная евразийская транспортная система. Этот проект внешне представлен как сугубо технический, но носит он ярко выраженный комплексный социальный, оборонный, геополитический характер. Этот мегапроект предусматривает создание на территории России мультимодальной транспортной сети, с одной стороны, соединяющей Дальний Восток с Западной Европой, а с другой стороны, с Американским континентом. Он позволит системно решить важнейшие проблемы не только России, но и стабилизационного развития в целом.

Что можно ждать от реализации этого проекта? Он может стабилизировать геополитическое положение России в качестве транспортного моста между мировыми экономическими зонами, ввести в хозяйственную деятельность природные богатства Сибири и Дальнего Востока, стимулировать социальное развитие этих регионов, решить демографическую проблему малонаселенных территорий

России за счет внутренней миграции, наконец, решить вопросы трудоустройства людей.

Реализация мегапроекта могла бы, на наш взгляд, на качественно новом уровне изменить отношения между Европой и Соединенными Штатами Америки, вследствие чего многие геополитические проблемы, волнующие эти страны, отошли бы на задний план.

Наконец, было бы целесообразно провести на базе Совета Федерации научную экспертизу возможных социальных, экономических, политических и геополитических последствий проектов решений о вступлении Российской Федерации в ВТО, расширении территории города Москвы.

Также заслуживают серьезной экспертизы социальные последствия эксперимента в области образования.

Я высоко оцениваю законотворческую инициативу В.И.Матвиенко и считаю, что дальнейшая конкретизация положений о роли Совета Федерации в государственной политической системе современной России будет всемерно содействовать укреплению российской государственности в интересах человека и общества.

И последнее. Хотел бы поддержать идею о возвращении высшим органам государственной власти исторических названий. В частности, о переименовании Совета Федерации в Сенат.

Прошло много лет со времени начала перестройки, реформирования. Это, практически, первое заседание в нашей стране ставит серьезный вопрос о включении социальной науки в систему научного управления обществом. Как всем известно, XXI век – это век социальных наук. Это надо помнить.

Вне анализа мотивации деятельности человека, его ценностных ориентаций мы ничего не сделаем, какие бы проекты мы не принимали.

Благодарю за внимание.

*Т.Я. Хабриева, директор  
Института законодательства и  
сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской  
Федерации, академик РАН*

Уважаемая Валентина Ивановна, глубокоуважаемые участники первого заседания Научно - экспертного совета! Институт законодательства и сравнительного правоведения многие годы занимается таким особым жанром юридической деятельности, который обрекает нас на очень плотное сотрудничество с правотворческими органами, а Совет Федерации здесь занимает особое место – это остров стабильности, потому что законотворческий поток (я теперь называю даже – законотворческий конвейер), который не остановить, и лепешки печет, которые съесть иногда даже невозможно. Вот он иногда только позволяет получить годный продукт, если в Совете Федерации обдуманно к нему отнесутся. И в этой части, я считаю, вовлечение института в моем лице, сохранение института в составе Экспертного совета очень важно. Я за это очень благодарна.

Тема, которая сегодня поставлена, действительно огромная, и я рассмотрю только ту сторону, которая носит правовой характер и которая позволяет говорить о потенциальных возможностях повышения роли Совета Федерации.

Верхние палаты в парламентах стран мира существуют в более чем половине государств. И одно время была тенденция, когда снижалось количество верхних палат. Это был не очень хороший признак. И удивительно, даже европейские страны, например, та же Дания отказалась. Это было характерно для стран Африки. Сейчас другая тенденция идет – опять рост. И в этой связи идут реформы, которые направлены на повышение роли верхних палат парламентов.

К чему я это говорю? К тому, что попытка сейчас вернуться к полноценному освоению полномочий Совета Федерации и укрепление статуса Совета Федерации, с точки зрения изменения процедуры его формирования, очень своевременны. Это первое.

Если мы будем говорить о других тенденциях, то они тоже очень любопытны: и как они происходят, и в чем выражаются. Сейчас уже отчетливо установилась тенденция по превращению верхних палат парламентов именно в орган территориального представительства населения. Этот принцип был нам понятен и он всегда соблюдался в федеративных государствах. Но теперь он характерен и для унитарных государств. То есть территория, регионы представлены, даже если это не федерация.

Я не называю – верхняя палата, у нас по Конституции это самостоятельная палата, это уж мы условно говорим – верхняя палата. Ну, квазиверхняя палата – Совет Федерации является в полной мере органом территориального представительства. И в этой части развитие еще, конечно, возможно и с точки зрения статуса, то есть полномочий, и с точки зрения процедуры формирования.

Другая тенденция, которая пока у нас нигде никак не обозначена, и почему-то российские юристы, ученые на ней как-то не останавливаются.

А именно то, что происходит в зарубежных странах – это совершенствование качественного состава верхней палаты за счет включения в ее состав выдающихся деятелей науки, искусства. Знаете, у нас этого пока еще нет.

Либо же появились очень специфические формы формирования верхних палат по корпоративному принципу: население делится на пять групп (например, предприниматели, ученые), и от них делегируются представители в состав верхних палат.

Что касается повышения качественного кадрового потенциала Совета Федерации, то у нас это происходит в рамках действующего порядка формирования. И несмотря на то, что он не меняется, тем не менее (вот у нас есть некоторые данные) показатели эти растут. Речь идет о том, что это люди, которые имеют научные степени, это люди, которые имеют богатый, не только жизненный, но и профессиональный опыт. Это значит, что мы тоже находимся в русле этих тенденций, которые совершенно четко уже просматриваются в отношении статуса и функционирования верхних палат парламента.

Другая тенденция, о которой я более подробно хочу сказать и проанализировать закон, который инициативно внесен Советом Федерации, – это тенденция повышения роли верхних палат, причем двумя путями. Первый – это более заметное освоение существующих полномочий верхней палаты, появление новых полномочий и косвенное расширение полномочий верхней палаты. Прямое, это понятно, когда появляются новые полномочия, например, у сената в Италии. Теперь они могут так же, как и нижняя палата, выражать недоверие правительству. Но основной тренд все-таки другой: сейчас расширяются полномочия верхней палаты за счет того, что появляется больше полномочий, которые они реализуют совместно с нижней палатой.

У нас Конституция обозначает случаи, когда это возможно. Но в принципе это воля обеих палат – какие-то вопросы рассматривать совместно. И в этом направлении еще стоит подумать.

Теперь что касается процедурной части, процедурных возможностей повышения роли Совета Федерации как квазиверхней палаты парламента. Основная тенденция в странах, где происходит изменение формирования порядка верхней палаты, – это переход к выборности.

Есть разные системы. И если взять новейшие конституции, например, 2008 года Конституция Мьянмы, в ней появился экзотический способ формирования верхней палаты: одна четвертая часть сенаторов назначается верховным главнокомандующим из офицеров. Нам это не подходит. Нам не подходит и традиционный способ формирования, как в Великобритании.

Так что те способы, которые мы вынуждены искать с учетом того, что мы ограничены статьей 95 Конституции, привели к тому, что сейчас предлагается компромиссный способ формирования Совета Федерации. Что позволяет говорить о расширении представительной природы Совета Федерации, то есть связь с населением, безусловно, усиливается.

Хотя есть и вопросы. С одной стороны, это, безусловно, движение вперед и мы поддерживаем.

Но, с другой стороны, возникает вот какой вопрос. Я еще раз подчеркиваю, что сам этот способ уникален, такого другого нет. Он позволяет нам не нарушить статью 95 Конституции. Если мы не хотим менять 95-ю статью, то он вполне приемлемый. И как я еще раз сказала, работает на авторитет парламента, Совета Федерации, как палаты парламента, поскольку приближает его к населению.

Но, тем не менее, что сейчас предлагается в проекте, который в целом мы поддерживаем? Сейчас предлагается использовать процедуру рейтингового голосования. Сам порядок не имеет прямых аналогов. Понятно, что он компромиссный.

Но все-таки, мне кажется, следовало бы более четко определить содержание процедуры рейтингового голосования. Я объясню. Предположим ситуацию, когда при проведении рейтингового голосования кандидат на пост главы исполнительной власти субъекта предложил три кандидатуры. И тот, кто получит большинство, получит

такое незначительное большинство голосов, что его будет неудобно назначать даже? А такая ситуация возможна.

Это говорит о том, что необходимо воспользоваться способом, который известен в мировой практике, то есть указать минимальный порог рейтинговой поддержки.

Я говорю о практических предложениях, хотя у нас еще есть и другие предложения, теоретического характера.

Что можно было бы еще сделать? И я предлагаю это на обсуждение.

Было бы целесообразно еще установить нормы об одновременном определении заместителей членов Совета Федерации.

Объясню. Достаточно часто член Совета Федерации выбывает в силу разных причин. Надо сразу в рамках рейтингового голосования предусмотреть возможность выбора заместителей членов Совета Федерации, и тогда дополнительные выборы будут не нужны, потому что я себе не представляю, как заново проводить выборы при той конструкции, которая сейчас предложена.

Теперь то, что касается ключевых понятий. Может быть, следовало о них раньше сказать. Речь идет о формулировке, когда указывается претендент на должность члена Совета Федерации. В разных модификациях, послушайте, пять формулировок! Но это невозможно воспринять, юридически это не просто. Как правоприменитель с этим справится? Надо это привести к единому знаменателю, потому что даже иногда непонятно, о претенденте на какую должность речь идет.

Я могу зачитать: «Кандидат для наделения полномочиями члена Совета Федерации, кандидат для наделения представительством... о членах Совета Федерации в значении предполагаемого будущего членства». Всего пять понятий. Я думаю, это неправильно.

И в завершение. Когда мы говорим о процедурной части возможностей повышения роли Совета Федерации, это можно сделать достаточно просто. Но есть еще и другая, более важная часть, которую нужно постепенно каким-то образом формировать, то есть нарабатывать, наращивать авторитет Совета Федерации – это то, что касается акцента на оптимизацию полномочий.

Когда я изучала литературу, готовясь к нашему высокому собранию, посмотрела, есть предложения самого разного рода. Я сторонница того, чтобы не менять Конституцию, не менять законодательство, потому что полноценное освоение полномочий возможно и без изменения правовой основы. Вопрос только в активности самого Совета Федерации.

Я объясню. Сейчас идет очередная операция переброски полномочий на уровень субъектов. Наш институт подготовил ... очередные предложения, четко были поставлены задачи по внесению изменений в 40 федеральных законов по передаче полномочий на уровень субъектов Российской Федерации. В основном речь шла о полномочиях, которые передаются от федеральных органов исполнительной власти уровню исполнительной власти субъектов.

Замечательно, там действительно есть полномочия, которые совершенно спокойно могли бы осуществляться на уровне субъектов. Но я не уверена, что эти законы, эти проекты законов, когда начнется процедура их прохождения в парламенте, пройдут через Совет Федерации.

В этих проектах законов уточняется общий порядок передачи осуществления соответствующих полномочий без принятия закона. Вообще эта конструкция, которую в том числе и мы придумали, ... достаточно сложная. И в этой части авторитет Совета Федерации должен сработать на эту процедуру, потому что это позволяет

обеспечить бо́льшую управляемость страной и решить задачи социально - экономического характера, о которых здесь говорила В.И. Матвиенко и о которых, я уверена, будут говорить члены Совета.

Так вот, несмотря на то, что указанные федеральные законы не подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации по статье 106 Конституции, все-таки надо учитывать, что разграничение полномочий (меняется ли порядок передачи или сами передаются полномочия) - это центральный вопрос федеративного государства. И надо сделать так, чтобы они были предметом рассмотрения Совета Федерации.

Как я это вижу без изменения статьи 106 Конституции? Это возможно. Я думаю, что эти проекты должны рассматриваться на заседании и это надо отразить в Регламенте Совета Федерации. Это право Совета Федерации, и более того, рассмотрение такого рода вопросов не просто укладывается в конституционные полномочия Совета Федерации, но и требуется для реализации его функций, как органа представительства субъектов Российской Федерации.

Благодарю за внимание.

*С.Д. Валентей, руководитель  
Центра исследований  
федеративных отношений  
Института экономики Российской  
академии наук<sup>6</sup>*

Уважаемый Председатель!

Уважаемые члены экспертного совета!

Переход к выборам в Совет Федерации - назревшая проблема. Но если мы не определимся с целями этих выборов, они ничего не

---

<sup>6</sup> Публикуются тезисы произнесенного выступления.

изменять по существу. Чтобы этого не произошло, требуется определенность по главной проблеме. Это - место Совета Федерации в системе законодательной власти, как палаты регионов.

Выступая в таком качестве, Совета Федерации должен перестать играть роль просто высшего законодательного органа. Обусловлено это тем, что представительство в нем всех субъектов Федерации делает его единственным, кто способен обеспечить, во-первых, законодательное оформление приемлемой для России модели федеративных отношений.

Во-вторых, правовое обеспечение реализации адекватной отечественным реалиям региональной политики.

Эту функцию назначаемый Совет Федерации, который к тому же ограничен в своих действиях формулой «принять – отменить», в полной мере выполнить не способен. Для примера сошлюсь на итоги состоявшегося 20 апреля обсуждения проблем местного самоуправления.

В своем выступлении Валентина Ивановна обратила внимание на три главных недостатка законодательства в этой сфере.

Первый недостаток. Унификация формы организации местного самоуправления.

Второй недостаток. Недостаточное финансовое обеспечение.

Третий недостаток. Кадровый «голод».

Однако то, что эти недостатки проявятся, было ясно еще при подготовке 131-ФЗ<sup>7</sup>.

Например, в разговоре со мной по вопросу об увеличении числа муниципалитетов один руководитель региона сказал буквально следующее: «Деньги для решения их финансовых проблем я найду. Но

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 10.07.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

такого количества местных руководителей, которые их грамотно потратят и не разбазарят, в регионе нет».

Полагаю, проблемы с реализацией 131-ФЗ не возникли бы, если столь важные для пространственного развития законы вначале рассматривались Советом Федерации, а затем поступали бы в Государственную Думу.

Другой вариант - наделение Совета Федерации правом внесения поправок в законы, поступающие для их окончательного утверждения.

Полагаю, в рамках такой модели Совет Федерации действительно превратится в «палату регионов».

Тем более, что темы для обсуждения у него есть. Хотя бы достаточно предложения создать корпорацию по освоению ресурсов ряда регионов Сибири и Дальнего Востока.

И здесь возникает вторая проблема – качество экспертизы.

Как я недавно говорил на «круглом столе», организованном Аналитическим управлением, 16 лет «главного редакторства» в журнале «Федерализм» позволяют мне говорить о снижении качества материалов по проблемам федеративных отношений и региональной политики. И это не беда нашего специального издания. Это - беда общества.

В нем, при отсутствии социального заказа на исследования, сокращается число специалистов по обсуждаемым сегодня проблемам. Я говорю о профессионалах, а не о тех, кто имеет мнение по любому поводу. Это осложняет решение третьей задачи – организационной.

Полагаю, что функции Совета Федерации по формированию модели федеративных отношений и региональной политики не могут ограничиться нормативно-правовой экспертизой законодательных актов. Требуется экономико-правовая экспертиза.

Существующую практику нормативно-правового обеспечения в этой области я бы назвал патологической.

Вначале принимается закон, не соответствующий социально-экономическим реалиям.

Затем, «под него» вносятся изменения и дополнения в другие законодательные акты.

После того, как выясняется, что закон не «работает», в него и в другие законы вносятся косметические изменения.

Когда оказывается, что и это не помогает, вновь обращаются к косметике, либо закон отменяют.

И никто не задается вопросом, почему он не «заработал». Как правило, предлагается два ответа: «Закон хорош, плохи исполнители» и «Исполнители хороши, плох закон».

А ведь возможны и иные объяснения ситуации:

- закон не «заработал», потому что для этого нет достаточных условий;
- закон не «заработал», потому что его новеллы могут воспринять лишь отдельные субъекты Федерации;
- наконец, закон не «заработал», потому что его делают нежизнеспособным статьи «Х» или «У».

Для того чтобы сломать сложившуюся практику, необходимо решить две организационные задачи.

Первая. Законы, определяющие основы развития федеративных отношений и региональной политики, должны получить оценку на свое соответствие социально-экономическим реалиям.

Вторая. Введению этих законов в действие должна предшествовать апробация в регионах и муниципалитетах и последующее обсуждение результатов экспертами.

Организовать эту работу способен только Совет Федерации.

Прежде всего, потому что в России, во-первых, не может быть единообразной схемы организации местного самоуправления.

Во-вторых, в нашей стране не реализуема единообразная модель отношений Центра и регионов.

В-третьих, в ситуации предельно высоких уровней дифференциации региональных экономик, нонсенсом является единообразная региональная политика.

## Материалы к заседанию Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации

### Образование как инструмент «мягкой силы» и «умной власти» во внешней политике России

*А.В. Торкунов, ректор Московского  
государственного института  
международных отношений  
(Университета) Министерства  
иностраннных дел Российской  
Федерации, академик РАН*

На современном этапе мирового развития под влиянием процессов глобализации и в условиях формирования новой полицентричной системы международных отношений на передний план в качестве главных факторов влияния государств на международные отношения и мировую политику, наряду с военно-политическим весом и экономическими ресурсами, выдвигаются факторы «гибкой» или «мягкой силы» (soft power). Концепция «мягкой силы» была впервые сформулирована Дж. Наем в 1990 г. и окончательно оформлена в 2004 г. как «способность государств привлекать других на свою сторону, добиваясь поддержки собственной повестки дня в международных отношениях путем демонстрации своих культурно-нравственных ценностей, привлекательности политического курса и эффективности политических институтов»<sup>8</sup>.

Диалектическая конкуренция идей жесткой и мягкой власти актуализируется всегда, когда использование привычного властного инструментария не приводит к ожидаемым результатам или же когда ранее неприметные или вообще неизвестные властные формы неожиданно демонстрируют высокую эффективность. Исследователи в этой связи рассматривают «мягкую силу» в качестве антитезиса

---

<sup>8</sup> Nye J. The Means to Success in World Politics. NY. 2004.

жесткой силы и в качестве их синтеза, в соответствии с гегелевской логикой, называют «умную» или «интеллектуальную» власть (smart power).

Концепция «умной власти» стала новым этапом в жизненном цикле идей жесткой и мягкой силы, она придала последней форму, позволившую ей выйти за рамки академического сообщества и приобрести стратегический характер. Узко теоретический характер первоначальной концепции был преодолен за счет синтеза инструментов мягкой и жесткой власти<sup>9</sup>. Вместе с тем концепция «умной власти» – это новое видение мира. Она исходит из того, что с точки зрения распределения властных ресурсов современный мир меняется. Постепенно на смену пирамиде с жесткой иерархической структурой приходит паутина разновеликих, но независимых акторов, оказывающих друг на друга постоянное влияние. Степень влияния в этом мире определяется масштабами включенности в сеть взаимосвязей. Как отмечает профессор Эн-Мари Слотер, «государство с наибольшим количеством связей будет центральным игроком в этом мире, будет способно определять общемировую повестку дня и обеспечивать инновации и устойчивое развитие»<sup>10</sup>.

Умная власть подразумевает умение сочетать во внешней политике инструменты жесткой и мягкой власти для эффективного достижения поставленных целей. Естественно, что в зависимости от объекта власти, контекста властных отношений и имеющихся ресурсов пропорция принуждения и убеждения во внешней политике всегда будет новой. Задача правящего класса каждой страны – находить оптимальное решение данного неравенства. Универсальной

---

<sup>9</sup> Журавлева В.Ю. Концепция «умной власти» и стратегия национального развития Б. Обамы // <http://www.rusus.ru/print.php?id=268>

<sup>10</sup> Slaughter A.-M. More Secure America // Foreign Affairs. January-February 2009 (<http://www.foreignaffairs.com/63722>)

математической формулы здесь быть не может. Однако определенные соображения относительно умной власти все же высказать можно:

– во-первых, умная власть подразумевает знание сильных и слабых сторон каждого из доступных внешнеполитических инструментов влияния. В одних случаях нужно использовать дипломатические средства и возможности народной дипломатии, в других – танковые дивизии; в иных – создавать соответствующие телевизионные и радиоканалы или отправлять на гастроли театральные и балетные труппы;

– во-вторых, необходимо знать, когда и при каких условиях следует использоваться различные сочетания имеющихся властных инструментов;

– в-третьих, требуется высокое мастерство, знания и мудрость, чтобы подобрать правильное сочетание принуждения и убеждения;

– в-четвертых, необходимо отдавать себе отчет, что жесткая и мягкая власти не являются нейтральными инструментами, они формируют отдельные и порою несовместимые друг с другом институты и институциональные культуры, оказывающие нормативно конституирующее влияние на своих представителей.

Исторически сложилось так, что институты жесткой власти более развиты, получают лучшее финансирование и оказывают значительно большее влияние на политическое руководство государств, чем институты мягкой власти. Это создает значительные проблемы для возникновения умной власти. Институциональная диспропорция в пользу жестких инструментов влияния не позволяет достичь умного сочетания инструментов принуждения и убеждения. Генералы по-прежнему более влиятельны, чем деятели науки и искусства. Поэтому умная власть предполагает глубокое институциональное реформирование процесса принятия внешнеполитических решений с

целью устранения данных диспропорций. И даже при достижении институциональной нейтральности «ястребы» и «голуби», культуры Марса и Венеры могут по-прежнему испытывать взаимное непонимание и недоверие.

Высказанные соображения можно резюмировать таким образом, что умная власть не может возникнуть на пустом месте. Она требует значительных институциональных реформ и в известной степени – корректировки мировоззрения. Особую роль в этой связи призвано сыграть высшее образование. Прививать новые инновационные подходы к решению внешнеполитических задач необходимо со студенческой скамьи. Для проведения институциональных реформ в направлении умной власти, пожалуй, нужно вначале значительно усилить институты и институциональную культуру мягкой власти.

Российское институциональное поле также искривлено в пользу жесткой власти. Для его выравнивания можно усилить внешнеполитическую деятельность по направлениям и вопросам, требующим использования преимущественно инструментария мягкой власти. Усиление культуры мягкой власти во внешнеполитической практике России создаст для молодого поколения дипломатов и политических деятелей благоприятные институциональные условия для развития навыков умной власти. Возникающая в таком случае стратегия должна содержать в себе прежде всего такие инструменты позиционирования страны на международной арене, как экспорт образования, продвижение языка и распространение национальных культурных ценностей.

Предоставление образовательных услуг иностранным студентам является одним из важнейших инструментов «мягкой силы» государства. В студенческие годы у молодых людей формируются мировоззренческие ценности и взгляды. Творчески мыслящие и

любопытные студенты из других стран в ходе своего обучения активно изучают язык принимающей страны и с искренним интересом знакомятся с достижениями науки и культуры. Такие студенты приобретают ценный социальный капитал и, вернувшись на родину с новым багажом накопленных знаний, связей, симпатий и новых друзей, как правило, становятся эффективными проводниками языка и культуры той страны, где учились. В итоге эффективность воздействия на внешний мир с помощью национального образования как инструмента «мягкой силы» оказывается в конечном счете гораздо выше, чем с помощью военных или иных рычагов давления<sup>11</sup>.

Выступая на совещании руководителей представительств Россотрудничества за рубежом 3 сентября 2012 г., Председатель Правительства России Д.А. Медведев, сославшись на исследование, проведенное в Сколково, заявил, что «Россия находится на 10-м месте по индексу мягкой силы. Что касается военной силы – мы не на 10-м, и это серьезная диспропорция». Одним из наиболее эффективных механизмов вовлечения иностранных граждан в культурные обмены он считает повышение конкурентоспособности Российской Федерации на рынке образовательных услуг. «Поставлена цель – к 2020 г. 5 российских университетов должны войти в сотню ведущих мировых» – сообщил Д.А. Медведев. По его данным, сегодня в российских вузах учится около 80 тысяч студентов-очников из стран СНГ и Балтии, а более чем 19 тысяч из них получают образование за счет российского бюджета<sup>12</sup>. Министр иностранных дел С.В. Лавров продолжил мысль главы российского правительства: «Ежегодно мы предоставляем десять тысяч государственных стипендий для иностранцев. С учетом

---

<sup>11</sup> См., также: Лебедева М.М. Фор Ж. Высшее образование как потенциал «мягкой силы» России // Вестник МГИМО-Университета. -2009. № (6)9. С. 201.

<sup>12</sup> Топорков С., Курляева О. Премьер-министр обозначил внешнеполитический приоритет России // Российская газета. 03.09.2012.

того, что говорили и Президент, и Председатель Правительства, я предложил бы удвоить эту цифру и рассмотреть возможность предоставления ежегодно до 20 тысяч стипендий, особо выделив квоты для соотечественников, абитуриентов из дружественных стран, прежде всего стран СНГ»<sup>13</sup>.

В мире за последние три десятилетия количество студентов, обучающихся за пределами своей страны (или «мобильных студентов» согласно классификации ЮНЕСКО) возросло более чем в четыре раза (с 0,8 млн. чел. в 1975 г. до 3,7 млн. чел. в 2009 г.)<sup>14</sup>. Согласно прогнозам, к 2020 г. этот показатель достигнет 5,8 млн. чел. и 8 млн. чел. – к 2025 г.<sup>15</sup>. Международная мобильность студентов стимулируется различными программами (в Европе это программы «Эразмус», «Сократ», «Нордплюс») и может принимать различные формы: от программ полного цикла обучения в зарубежных вузах до языковых программ. Вслед за студенческой мобильностью растет международная академическая мобильность, в основном благодаря деятельности специализированных служб содействия экспорту образовательных услуг и академическому обмену преподавателей и студентов, таких, как французские «Edu France», «Egide» или немецкая DAAD.

В результате развития процессов глобализации и интернационализации образования значительно усилилась социальная, экономическая и политическая роль университетов. Широкую популярность во всем мире получила так называемая модель глобального научно-исследовательского университета (global research

---

<sup>13</sup> Выступление Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на совещании руководителей РЦНК и представителей Россотрудничества, Москва, 3 сентября 2012 // [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

<sup>14</sup> Всемирный доклад по образованию 2006. Сравнение мировой статистики в области образования. Институт статистики ЮНЕСКО. Монреаль, 2006. С. 32 – 34.

<sup>15</sup> Трэмблэй К. Интернационализация: формирование стратегий в национальном контексте // Вестник международных организаций. 2010. № 3 (29), с. 117.

university), «в рамках которой университеты становятся активными игроками не только в производстве новых знаний, но и в их распространении и использовании через инновационную деятельность»<sup>16</sup>.

Как показывает опыт функционирования ведущих западных университетов, значительный, если не решающий, вклад в их эффективное развитие и репутацию вносят высококлассные научные исследования и непосредственно ученые, их реализующие. Научный и инновационный потенциал вуза определяется способностью его исследовательских и преподавательских кадров производить новые знания и инновации. Подготовка элитных научно-педагогических кадров осуществляется в аспирантуре. Последняя всегда считалась одной из наиболее сильных сторон российской образовательной системы. Однако сокращение государственного финансирования научных исследований (НИОКР) в результате социально-экономических преобразований последних десятилетий негативно отразилось на престиже социального статуса и карьеры ученого. Данная проблема становится особенно острой на фоне продолжающейся интеллектуальной миграции из России, «утечки мозгов» в США, Германию, Великобританию и другие развитые страны.

Важным условием в распределении иностранных студентов по мировым образовательным центрам являются не только привлекательность той или иной образовательной системы, но и неакадемические факторы, такие, как стоимость проживания, условия получения виз, гражданства после окончания университета, уровень толерантности общества в принимающей стране и условия интеграции в него. Вовремя осознав преимущества влияния на мир через

---

<sup>16</sup> Концепция развития научно-исследовательской и инновационной деятельности в учреждениях высшего профессионального образования Российской Федерации на период до 2015 года (2010 г.).

образование, североамериканские университеты создали все необходимые условия для привлечения иностранных студентов и вскоре стали мировыми лидерами на международном рынке образовательных услуг. По данным ЮНЕСКО, в 2007 г. вузы США приняли наибольшее количество иностранных студентов – 595 900 чел., что составило 21,3% от общего числа иностранных студентов в мире. Значительное количество иностранных студентов обучались в Великобритании – 351 500 чел. (соответственно – 12%). Третье место принадлежит Франции – 246 600 чел. (9%). За тройкой лидеров следуют Австралия – 211 500, Германия – 206 900, Япония – 125 900 человек<sup>17</sup>. В этих 6 государствах обучаются 62% мобильных студентов в мире. Большинство стран из этого списка одновременно являются и странами-поставщиками иностранных студентов: Германия – 77 500 чел.; Япония – 54 500 чел.; Франция – 54 000 чел.; США – 50 300 чел.; Канада – 43 900 чел.; Россия – 42 900 чел. Наибольшее число студентов на учебу за рубеж посылают: Китай – почти 421 100 чел.; Индия – 153 300 чел.; Республика Корея – 105 300 чел.

Особого внимания заслуживает политика Европейского союза (Болонский процесс), направленная на создание Европейского пространства высшего образования. Этот процесс изначально имел два измерения: внутреннее и внешнее. Внутриевропейская задача Болонского процесса состояла: а) в повышении качества высшего образования в Европе (в начале 1990-х гг. наметилось определенное отставание в этой сфере от США и Австралии); б) в повышении эффективности образовательной деятельности университетов для нужд экономики, основанной на знаниях; в) в формировании новой идентичности – «европейского студента». Внешнее измерение

---

<sup>17</sup> См. Global Education Digest 2009 : Comparing Education Statistics Across the World. The UNESCO Institute for Statistics, 2009. P. 36-37.

Болонского процесса направлено на конкурентную борьбу за лучших студентов и преподавателей на международном образовательном рынке посредством повышения привлекательности европейской системы высшего образования, а также на переход от «европеизации» к «интернационализации» (до 1990-х гг. эти понятия совпадали) образования в Европе<sup>18</sup>.

Образовательный потенциал России традиционно считается одним из важнейших ресурсов развития страны. В.В. Путин отмечает в этой связи: «Главная надежда России – это высокий уровень образования населения, и прежде всего – нашей молодежи. Это именно так – даже при всех известных проблемах и нареканиях к качеству отечественной образовательной системы. Среди наших граждан в возрасте 25-35 лет высшее образование имеют 57 процентов – такой уровень кроме России отмечен всего в 3 странах мира: в Японии, Южной Корее и Канаде. Взрывной рост образовательных потребностей продолжается: в следующем поколении (15-25 лет) впору говорить о всеобщем высшем образовании – его получает или стремится получить более 80 процентов юношей и девушек»<sup>19</sup>.

После распада СССР доля России в международном рынке образовательных услуг постоянно снижалась. По данным ОЭСР, в 2004 г. Россия принимала 3% от общего количества иностранных студентов, а в 2007 г. – только 2%. И это не только упущенная экономическая выгода, но также упускаемые политические возможности «мягкого» влияния России на международную жизнь. Сейчас Россия по показателю числа иностранных студентов находится

---

<sup>18</sup> См.: Corbett A. Universities and the Europe of Knowledge. Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955 – 2005. Palgrave Macmillan, 2005.

<sup>19</sup> Путин В.В. Россия сосредотачивается - вызовы, на которые мы должны ответить // Российская газета. 2012. 16 января. URL: <http://www.rg.ru/2012/01/16/statya.html>

лишь на девятом месте, привлекая в основном группы студентов из развивающихся стран и стран СНГ.

На сегодняшний день курс на развитие образования как инструмента усиления позиций России в культурно-образовательном международном пространстве реализуется под непосредственным руководством Министерства иностранных дел Российской Федерации. МИД РФ, в частности, разработал «Основные направления политики России в области международного культурно-гуманитарного сотрудничества» (в области культуры, образования, науки, спортивных и молодежных связей), утвержденные Президентом России 18 декабря 2010 г. В основу данного документа положена концепция использования «мягкой силы» как важнейшего инструмента взаимодействия России с зарубежными партнерами. В документе отмечается: «Используя специфические формы и методы воздействия на общественное мнение, культурная дипломатия как никакой другой инструмент «мягкой силы» способна работать на укрепление международного авторитета страны, служить убедительным свидетельством возрождения Российской Федерации в качестве свободного и демократического государства»<sup>20</sup>. В рамках реализации «Основных положений...» МИД РФ ежегодно проводит многочисленные мероприятия. Так, только за один 2011 г. были организованы презентации 58 российских вузов в странах СНГ и дальнего зарубежья. В этом же году состоялись 1-й российско-французский Форум ректоров и деканов гуманитарных университетов России и Франции в Париже, Форум ректоров вузов России и Италии в Риме, международная конференция «Вузы культуры и искусств в мировом образовательном пространстве» в Душанбе.

---

<sup>20</sup> Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества // МИД России. 2010. С.3.

Эффективным инструментом продвижения российской культуры и науки за рубежом служат международные российские центры науки и культуры (РЦНК). Сегодня такие центры работают уже в 59 странах, принято решение об открытии еще 35 РЦНК. Деятельность РЦНК осуществлялась по направлениям «информационное сопровождение внешней и внутренней политики России, содействие расширению международных культурных, образовательных, научно-технических, деловых связей, поддержка соотечественников, популяризация русского языка и российского образования, взаимодействие с неправительственными организациями, зарубежной общественностью, выпускниками вузов нашей страны»<sup>21</sup>.

Значительным направлением культурно-образовательной политики России является распространение русского языка, который рассматривается в качестве «важнейшего средства интеграции государств – участников СНГ, вхождения России в мировое экономическое, политическое, культурное и образовательное пространство»<sup>22</sup>. В рамках Федеральной целевой программы «Русский язык» в 2011 г. было проведено 35 разноплановых мероприятий в 41 стране. Количество курсов русского языка возросло до 80 в 46 государствах, общее число их слушателей составило 18 350 человек. Во всех странах СНГ (кроме Туркменистана) и в Республике Абхазия действуют учебно-методические центры русского языка. Работа таких центров является одним из ключевых компонентов сохранения и поддержки русского языка в этих странах и культурной идентичности проживающих там соотечественников. Наиболее активно и эффективно, согласно «Обзору внешнеполитической и

---

<sup>21</sup> Обзор внешнеполитической и дипломатической деятельности Российской Федерации МИД России за 2010 / МИД России. 2011. С. 161.

<sup>22</sup> Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества / МИД России. 2010.

дипломатической деятельности МИД РФ за 2011 г.», центры осуществляют свою деятельность в Азербайджане, Армении и на Украине. Согласно социологическому опросу «Ромир», в 11 постсоветских государствах (СНГ и Грузии) подавляющее большинство жителей считает, что знает русский язык, 70% из них оценивают свой уровень владения русским языком как свободное и 96% из них хотели бы, чтобы их дети знали русский язык<sup>23</sup>.

Особое значение в последнее время приобрели программы по работе с молодежью. В рамках Стратегии государственной молодежной политики Российской Федерации и Стратегии международного молодежного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 г. МИД РФ содействует укреплению молодежных связей, расширению возможностей получения образования в России. Так, МИД РФ ежегодно оказывает содействие организации и проведению «Форума молодых лидеров СНГ», «Школы руководителей молодежных объединений сферы науки и образования стран Содружества». Иностранцы, в том числе и студенты, посещают и российские молодежные образовательные форумы, такие как «Селигер», «Балтийский Артек», «Волга», «СелиАс» и «СелиСах».

Продолжается работа по концептуальному и институциональному оформлению «мягкой силы» России на международной арене. Согласно «Обзору внешнеполитической и дипломатической деятельности Российской Федерации за 2011 г.», МИД РФ уже в течение двух лет разрабатывает «Концепцию экспорта образовательных услуг Российской Федерации», ориентированную на создание более эффективной системы набора иностранных граждан и соотечественников на обучение в российские государственные образовательные учреждения. Также продолжается подготовка

---

<sup>23</sup> Джазоян А. Родители из СССР – за русский // НГ Содружество. 25.06.2012.

проекта Концепции «Русская школа за рубежом», направленной на формирование и поддержку типовых моделей российских образовательных учреждений за рубежом, которые будут осуществлять свою деятельность по отечественным образовательным программам»<sup>24</sup>.

Следует отметить, что правительство понимает и необходимость увеличения финансирования образования. Концепция экономического развития России до 2020 г., согласно Министерству экономического развития Российской Федерации, предусматривает повышение объема финансирования сферы образования до 7% ВВП в 2020 г. Учитывая специфику и тонкость инструментария «мягкой силы», задача научного сообщества России видится в необходимости оказания экспертного сопровождения институционального оформления данного направления внешней политики России.

Разрабатывая стратегию использования образования в качестве инструмента «мягкой силы», следует учитывать, что не все направления и специальности в настоящее время одинаково востребованы. Наибольшим спросом пользуются прикладная математика, физика, биология. «Примерно 20% иностранных студентов, по данным Министерства образования и науки, получают медицинское образование в России, в то время как в целом в мире на медицинских факультетах обучается примерно 4-5% иностранцев. Такое соотношение объясняется как раз привлекательностью соотношения цена–качество российского высшего образования, в частности, в области медицины»<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Обзор внешнеполитической и дипломатической деятельности Российской Федерации МИД России за 2011. 2012. С. 156-157.

<sup>25</sup> Лебедева М.М. Фор Ж. Высшее образование как потенциал «мягкой силы» России // Вестник МГИМО-Университета. 2009. № (6)9. С. 203.

В российских вузах пока мало реализуется совместных образовательных программ, в том числе на иностранных языках, совместных международных исследований, направленных на интернационализацию содержания программ обучения. В связи с этим еще одним очень важным направлением является создание двусторонних и многосторонних программ с зарубежными университетами, и особенно совместных магистерских и аспирантских программ с ведущими университетами Европы. Выпускники данных программ получают дипломы сразу двух, а иногда и трех университетов, проходя обучение как в России, так и в партнерских университетах за рубежом. Подобное приобщение сразу к нескольким школам национального образования значительно повышает человеческий капитал и конкурентоспособность студентов.

Университетские рейтинги стали неотъемлемой частью глобальной системы высшего образования. Они выполняют важные функции: обеспечивают коммуникацию, передают потребителям услуг высшего образования информацию о деятельности вузов, являются инструментами обеспечения транспарентности и укрепления репутации вузов на национальном и международном уровнях<sup>26</sup>. Появление и популярность этих инструментов – яркое подтверждение нарастающей конкуренции среди университетов за таланты и источники финансирования. Стремление университетов улучшить свои позиции в рейтингах неизбежно ведет к усилению конкуренции. Положительной стороной данного процесса является то, что он ставит перед руководством амбициозные цели, стимулирует к модернизации всей системы управления университетами, заставляет постоянно совершенствоваться, улучшать показатели деятельности.

---

<sup>26</sup> Вухт Ф. ван, Вестерхайден Д.Ф. Многомерное ранжирование: новый инструмент прозрачности в области высшего образования // Вестник международных организаций. 2012. № 1 (36). URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2012/03/26/1269124950/2.pdf>

Утверждению ведущих российских университетов в качестве лидеров на международной арене образовательных услуг препятствуют их слабые позиции в международных университетских рейтингах. В 2011 и в 2012 гг. ни один российский университет не вошел в список 100 лучших вузов репутационного мирового рейтинга World Reputation Rankings британской газеты The Times. Понятно, что российские университеты не всегда «комфортно» чувствуют себя в давно установившейся системе индикаторов и разного рода показателей зарубежных рейтинговых агентств, в том числе по причинам, находящимся вне компетенции самих университетов. Отсюда – часто звучащие призывы создать свои национальные рейтинги, критически относиться к зарубежным оценкам. Споры нет, национальные рейтинги нужны, чтобы на равных вести разговор о выработке более объективной и сущностной оценки высшего образования. Уверен, что при таком подходе список первой сотни претерпел бы изменения.

Но делать вид, что российская высшая школа живет в какой-то особой ценностной системе координат в условиях глобальной конкуренции на рынках образовательных услуг, было бы непродуктивно. Подписание Постановления Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. о признании Россией зарубежных дипломов о высшем образовании, ученых степеней и званий вновь вызвало большую дискуссию вокруг рейтингов, так как одним из критериев признания диплома, выдаваемого зарубежным вузом, стало вхождение этого вуза в топ-300 хотя бы одного из трех мировых рейтингов.

Большая часть индикаторов, используемых в этих глобальных рейтингах, оценивает исследовательскую деятельность в основном по показателям публикационной активности вузов в рецензируемых

международных журналах (входящих в списки Web of Science, Scopus), соединяя оценку образовательной и исследовательской деятельности вуза в одном агрегированном показателе. Однако российские вузы до сих пор недостаточно интегрированы в глобальную систему публикаций в международных изданиях.

Чтобы увеличить международное научное цитирование, мы должны активнее включиться в процесс интернационализации научной деятельности, в том числе за счет увеличения международной академической мобильности, стажировок в зарубежных научных и международных центрах, публикации результатов научных исследований, в том числе в соавторстве с иностранными учеными, в ведущих зарубежных журналах. Кроме этого, привлечение к работе в российских вузах на долгосрочной основе иностранных ученых, активно публикующих результаты своих исследований в зарубежных рецензируемых журналах, могло бы также способствовать повышению уровня интернационализации России.

Российская система образования может стать эффективным инструментом внешней политики. В первую очередь нужно более широко привлекать абитуриентов из государств постсоветского пространства. Здесь российское образование традиционно пользуется большим авторитетом. В перспективе мы можем претендовать на частичное перенаправление студенческих потоков в российские вузы из крупнейших мировых демографических центров – Китая и Индии. При этом важнейшая задача повышения качества и интернационализации национальной системы высшего образования может эффективно решаться за счет более глубокой интеграции вузов России в общемировое образовательное пространство, прежде всего в рамках Болонского процесса. Специалисты считают, что потенциал России достаточен для роста доли российских вузов на мировом рынке

образования до 10%, а годовой доход от обучения иностранных студентов в этом случае мог бы составить не менее 5 млрд. долл.<sup>27</sup>.

Следует также учитывать, что эффективность высшего образования как инструмента «умной силы» можно оценить только в долгосрочной перспективе. Культура и ценности распространяются и укореняются постепенно, однако глубоко и надолго. Поэтому следует набраться терпения и упорно трудиться, повышая эффективность этого инновационного внешнеполитического инструмента.

---

<sup>27</sup> <http://www.demoscope.ru/weekly/20040167/analit01.php>

## **Роль Совета Федерации в системе государственной власти должна возрастать**

*Р.С. Гринберг, директор  
Института экономики Российской  
академии наук,  
член-корреспондент РАН*

Повышение престижа и авторитета Совета Федерации как органа представительной и законодательной власти является одной из наиболее важных задач на пути усиления демократических основ российской федеративной государственности, укрепления российского парламентаризма, а также совершенствования законотворческого процесса.

Совет Федерации иногда называют «верхней палатой» российского парламента или «палатой регионов». Ни то, ни другое определение не имеет формальных обоснований. «Верхней» палатой Совет Федерации может считаться только исходя из того, что в ст. 95 Конституции РФ он упомянут ранее Государственной Думой. «Палатой регионов» его можно было бы считать исходя из принципа равного представительства в нем всех субъектов Федерации, если бы не вопрос о том, кого конкретно представляют члены Совета Федерации, а также как и чьи интересы защищают «сенаторы», а главное - отсутствие четкого представления о самой сути «регионального интереса» или о сути «федеративного» принципа в процессе законотворчества и в системе государственного управления в целом.

Федерализм и регионализм – далеко не одно и то же. «До потери пульса» отстаивать интересы регионов, что многие ждут от Совета Федерации – это еще не значит однозначно идти по пути укрепления нашей государственности и решения стоящих перед ней стратегических экономических и социальных задач. Да и интересы

регионов также весьма неоднородны, а часто просто противоречивы (например, интересы регионов - доноров и регионов – наиболее значимых реципиентов федеральной финансовой помощи). Пора определить баланс полномочий трех основных властей, «парадигму» роли Совета Федерации в системе государственного управления и законоотворчества.

Концепция политической демократии, принятой в мире, предполагает равенство трех основных властей – законодательной, исполнительной и судебной. Всякие журналистские ярлыки типа «первая власть», «вторая власть», «третья власть» не допустимы. Еще Монтескье считал, что все ветви власти должны быть самостоятельны и независимы друг от друга. Ни в коем случае нельзя допускать соединения их интересов. Если законодательная власть соединится с судебной, то произойдет произвол законодателей. Если судебная власть соединится с исполнительной – неизбежен произвол со стороны судей. Если законодательная власть соединится с исполнительной – граждане получат деспотическое государство. Так считал основоположник теории разделения властей в знаменитой книге «Дух законов».

Роль верхней палаты парламента тем значительнее, чем выше уровень федеративных отношений. США изначально были созданы решением 13 штатов. Региональные образования РФ являются базисом российской государственности и главными субъектами формирования федеративной, экономической и социальной политики. Торг о доминировании властей здесь неуместен. Стратегия развития и текущая политика – должны в первоочередном порядке учитывать интересы регионов.

По моему мнению, статус Совета Федерации может быть повышен при взаимосвязанном решении трех проблем:

- уточнение места и роли Совета Федерации в законодательном процессе;

- реальное утверждение Совета Федерации как формального и морального лидера в реализации в стране принципов федерализма, целей и приоритетов федеральной политики регионального развития;

- переход к прямой выборности членов Совета Федерации населением.

1. В настоящий момент Совет Федерации не имеет права вносить изменения в федеральные законы, принятые Государственной Думой. Совет Федерации может лишь отклонить закон (с созданием согласительной комиссии или без таковой). В последнем случае Государственная Дума может уже на следующий день попытаться преодолеть вето Совета Федерации. Проблема в том, что мотивы возможного отклонения того или иного закона Советом Федерации никак не регламентированы (хотя в каждом таком случае некие аргументы всегда приводятся). Как мы полагаем, мотивы отклонения принятых Государственной Думой законопроектов Советом Федерации должны быть разделены на 2 блока. Общие мотивы (возможно преодоление этого вето Государственной Думой) и мотивы, связанные с нарушением принципов федерализма и регионального развития (преодоление вето Государственной Думой невозможно; необходимо разрешение противоречия Президентом РФ или Конституционным судом).

2. Однако для реализации такой схемы Совет Федерации должен формально и морально утвердить себя лидером федеративной реформы и федеративной политики регионального развития; активно вести здесь наработку концепций, программ, законопроектов и пр. Не исключено, что Совет Федерации должен создать и курировать специализированный научный центр по проблематике федеративных

отношений. За Советом Федерации должна быть инициатива и глубокая проработка идеи конституционной реформы, которой в недалеком будущем все равно не избежать.

Думается, была бы желательна подготовка профильным комитетом и аналитическим управлением Совета Федерации с участием независимых экспертов ежегодного доклада «Федерализм и региональное развитие в России» с анализом всех изменений, которые в данном году затронули экономические, институциональные, правовые и иные слагаемые федеративных отношений в стране.

Совет Федерации должен быть «гарантом» тщательного рассмотрения в Государственной Думе законопроектов, поступивших в порядке законодательной инициативы субъектов Федерации и даже иметь право на обязательное включение их законотворческий процесс. Члены Совета Федерации должны иметь право законодательной инициативы в законодательных органах соответствующих субъектов Федерации. Возможно, должен быть определен круг вопросов федеративных отношений и регионального развития, по которым все вносимые законопроекты (независимо от субъекта законодательной инициативы) должны одновременно поступать в Государственную Думу и в Совет Федерации. При этом последний должен давать «добро» (не по сути законопроекта), а в целом относительно принципиальной целесообразности его продвижения на все последующие стадии обсуждения в Государственной Думе.

Нельзя путать законодательную власть с исполнительной, но по нашему мнению, нужны некие «нити» формальной связи Совета Федерации и Минрегиона России, например, в плане обязательной экспертизы (одобрения) Советом Федерации (или ее профильным комитетом) неких нормативных или программных документов

Минрегиона; его решений по распределению и финансированию программ, средств Инвестиционного фонда и пр.

3. О необходимости прямой выборности членов Совета Федерации от населения (каждый субъект Федерации = два избирательных округа).

Прямая выборность членов Совета Федерации от населения существенно усилит их позиции, в том числе, в случае необходимости диспута и с депутатами Государственной Думы, и с органами государственной власти субъектов Федерации. Члены Совета Федерации должны быть гарантами интересов населения (своих избирателей) и в случае конфликта населения с региональной властью, вплоть до инициирования референдумов об отзыве ранее избранного губернатора. Аналогично – в случае, если губернатор плохо взаимодействует с федеральным центром, явно потакает проявлениям регионального сепаратизма и пр. (это лучше, т.к. прямая отставка избранного губернатора Президентом РФ плохо оценивается населением и, скорее всего, может быть узаконена лишь на некий экстренный случай).

Прямая выборность членов Совета Федерации важна и в плане того, чтобы восстановить прямую связь избирателей с «их» представителями в Москве. Каждый избиратель в стране хочет знать, кто именно «его» представитель в Центре. Между тем, переход к 100% мажоритарной системе выборов в Государственную Думу с путанными региональными списками и «партийными паровозами» эту связь полностью нарушил (правда, после последних выборов, что-то задвигалось в плане привязки депутатов к неким округам). Пока же, как мне рассказывали в Государственной Думе, бывают случаи, когда издалека люди звонят в Государственную Думу, чтобы узнать, кто их депутат в Москве, чтобы подать заявление и пр. Однако, видимо,

переход к прямым выборам членов Совета Федерации потребует внесения изменений в п. 2 ст.95 Конституции РФ.

Для реализации предложений, внесенных на совещании 24.04.2012, необходимо:

- активизировать работу Экспертного совета, но эта работа должна быть профессиональной и платной, иначе толку не будет;

- установить мониторинг правоприменительной практики по проблематике федеративных отношений и региональной политики, создав серьезный штат экспертов, может быть, институт по разработке методологии оценки эффективности законотворческой деятельности и прогнозированию социально-экономических последствий принимаемых законов по всей проблематике федеративных отношений и региональной политики;

- создать методическую и правовую базу независимого парламентского контроля и специальных расследований;

- ввести процедуру специального отчета Правительства РФ перед Советом Федерации, но не как повтор аналогичного действия в Государственной Думе, а форму оценки развития федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления и совершенствования механизмов их развития.

## **О месте исторического знания в современном идеологическом процессе**

*Р.Г. Пихоя, доктор  
исторических наук, профессор*

2012 год был объявлен Президентом России Годом российской истории. В едином юбилейном потоке слились события, символизирующие становление и защиту единой российской государственности - возникновение Древнерусского государства во второй половине IX в., преодоление «смутного времени» в 1612 г., победу над наполеоновским нашествием в 1812 г. Заметным явлением этого года стали научные конференции, публикации книг о выдающемся государственном деятеле России П.А. Столыпина.

Стремление найти в исторической памяти аргументы о путях развития современного мира были, есть и всегда будут. Как будут и попытки использовать псевдознание, мифы, давние предрассудки как аргументы в этих спорах. Особенностью сегодняшнего идеологического процесса<sup>28</sup> в нашей стране стала несомненная активизация, а иногда и спекуляция на вопросах истории. И это не проблема забавных псевдоисторических построений о том, что тот или иной народ появился, используя слова Дениса Фонвизина, «старее Адама». Позволю утверждать, что эти вопросы связаны с проблемой, сформулированной в повестке нашего заседания – «Современные задачи политического, социального и экономического развития Российского государства. Роль и место Совета Федерации».

Выделим несколько проблем, которые мне представляются актуальными.

---

<sup>28</sup> Отсутствие государственной идеологии отнюдь не исключает существование практически всех идеологических течений в современном российском обществе, в его различных политических, этнических, религиозных и иных общностях.

Прежде всего, это стремительно распространяющаяся тенденция создания легендарных национальных историй народов России. Речь не идет о серьезных научных исследованиях в областях археологии, этнографии или истории. Авторами, как правило, являются люди, не имеющие ничего общего с профессиональной исторической наукой. Общими для этих легендарных историй являются утверждения об исключительности того или иного народа. В аннотации одной из таких книг сообщается: «Найдены предки англичан, иранцев-кордов, индусов, арийцев. Раскрыты тайны появления и формирования языка у человечества от единого проязыка древних Башкордов! ... Цивилизации типа Древнего Египта имеют башкордские корни и происходят с Урала! Именно на Урале в Башкортостане находится колыбель человечества, там впервые научились выплавлять металл и изобрели колесо, и там были сочинены все сказки и мифы, кои спустя века и тысячелетия приписали себе разные народы ..., и даже почти все основные религии (иудаизм, буддизм и пр.) имеют очень глубокие башкордские корни...»<sup>29</sup>

Это можно было бы считать забавным графоманством, если бы не посвящение: «всем башкордским учителям сельских школ, преподавателям родного языка посвящается эта книга».

Не отличающиеся по существу размышления о собственной истории появились в Татарстане, Чувашии, ряде других республик России<sup>30</sup>. С равным усердием претендуют на первородство античных этрусков татарские, чувашские новые мифотворцы, которым вполне

---

<sup>29</sup> Галлямов С. Великий Хау Бен. (Исторические корни башкордско-английского языка и мифологии). Уфа: Госкомнауки РБ, 1996;

<sup>30</sup> Обстоятельный анализ современного исторического мифотворчества см.: Володихин Д. Феномен фольк-истори // Отечественная история. — 2000. — № 4. См. также: Измайлов И. Незаконнорожденные дети господ журналистов, или о навязчивом шумеро-булгаризаторстве истории татар // Звезда Поволжья. — 2003. — № 17—21 (169—173); Леонов А., Белый М. Докопаться до корней//Новые известия, 17 июля 2007

вторит математик и философ В.А. Чудинов, считающий, что предками этрусков были русские<sup>31</sup>.

Эти небезобидные состязания подогревают националистические споры о древности, особых достоинствах народов, опасные для единства страны<sup>32</sup>. Борьба за «приватизацию исторического наследия» принимает в ряде случаев отнюдь не академические формы. Так, во время грузинской оккупации Абхазии, 22 октября 1992 г. грузинскими войсками были уничтожены Центральный государственный архив Абхазской АССР (ЦГАА) и документальные фонды Абхазского научно-исследовательского института истории, языка и литературы имени Д.И. Гулиа. Одной из причин этого преступления стало стремление уничтожить документы о договорных отношениях между Грузией и Абхазией в 1918-1923 гг.<sup>33</sup>.

Не менее опасно и разрушение исторического знания в оболочке псевдонаучных выкладок, примером чему служат работы математика-академика А.Т. Фоменко, последовательно ставящего своей целью разрушить всю систему научных знаний по истории, и истории России в особенности, с древнейших времен до конца XVII в. Его многочисленные публикации содержат поток утверждений, вроде следующего: «ХАН БАТЫЙ - ЭТО ПОПРОСТУ РУССКИЙ КНЯЗЬ ЯРОСЛАВ. Это подтверждается и тем, что сын Ярослава Александр

---

<sup>31</sup> *Егоров Геннадий Петрович. Воскресение шумеров. Чебоксары, Атал, Изд. 2; Фаттах Н. С. Язык богов и фараонов. — Казань: Татарское кн. изд-во, 1999. — 488 с., 1993; Чудинов В.А. Тайные руны древней Руси. — М., «Вече», 2005. Доктор философских наук В.А. Чудинов смог прочесть написанный на якобы открытой им системе письменности – рунице – надпись, сделанную на славянском языке на скульптуре, датированной им 2 млн. лет до нашей эры в США, в штате Айдахо. См.: Чудинов В.А. Наидревнейшая славянская надпись // «Академия Тринитаризма», М., Эл № 77-6567, публ.12375, 24.08.2005. См.: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0211/008a/02110031.htm>*

<sup>32</sup> Приведу текст из уже цитированной выше книги С. Галлямова «Великий Хау Бен...»: Русские, татары, пигмеи (которые в Африке) и некоторые другие народы лишь коряво перенимали язык и культуру древних Башкордов, чему в данной книге приводится большое число убойных доказательств...

<sup>33</sup> Тверитинов И.А. Гибель Абхазского госархива// Отечественные архивы. 1994. №4.С.124-125.

Невский был, как считают историки, «приемным» сыном Батыя! И снова возникает тождество: Ярослав = Батый. Вообще, стоит отметить, что БАТЫЙ - это, вероятно, слегка искаженное слово БАТЯ = отец»<sup>34</sup>. Глубина ученой аргументации авторов так называемой «новой хронологии» вполне соответствует уровню обоснований чувашского краеведа – чего стоит только стремление объяснить происхождение слова Монголия от русского – много!<sup>35</sup> Ненаучность, сопоставимая только с редкостной амбициозностью сторонников «новой хронологии» вызвала поток критических публикаций профессиональных историков<sup>36</sup>. Впрочем, приходится констатировать: активные сторонники «новой хронологии» практически невосприимчивы для критики. Это направление превращается в своего рода секту, где вопросы веры важнее разума. Отмечу еще и исключительную активность пропаганды «новой хронологии» - повторю – разрушающей рациональные представления о российской истории. Проблем с издателями у сторонников «новой хронологии» нет. Прилавки книжных магазинов завалены книгами Фоменко.

Подведу некоторые предварительные итоги.

По мере крушения официальной идеологии и отказа от государственного контроля над исторической наукой, свойственного

---

<sup>34</sup> Г.В.Носовский, А.Т.Фоменко. Новая хронология Руси. М., Т.4, кн.1. Астрель, 2012с. 24. Сохранена авторская передача текста.- Р.П.

<sup>35</sup> Там же. С.17

<sup>36</sup> Шмидт С.О. «Феномен Фоменко» в контексте изучения современного общественного исторического сознания. М; Комиссия по борьбе с лженаукой и фальсификацией научных исследований при Президиуме РАН [отв. ред. Кругляков Э. П.] В защиту науки. — М.: Наука, 2007. — Т. 2. — С. 102-111. — 208 с.; Чем угрожает обществу лженаука? (заседание Президиума РАН) 2003 // Вестник Российской академии наук 2004, том 74, № 1, с. 8—27.;[↑](#) Ефремов Ю. Н., Завенягин Ю. А. «О так называемой „Новой хронологии“ А. Т. Фоменко» // Вестник Российской академии наук 1999, том 69, № 12, с. 1081—1092; [↑](#) Зализняк, «Лингвистика по А. Т. Фоменко», Успехи математической науки, 55:2(332) (2000), 162–188; Новиков С. П. «Псевдоистория и псевдоматематика: фантастика в нашей жизни». // Успехи математической науки, 2000. март — апрель т. 55, вып. 2(332); Володихин Д., Елисеева О., Олейников Д. История на продажу. Тупики псевдоисторической мысли. — М.: Вече, — 2005. — С. 320; Петров А. Перевернутая история. Лженаучные модели прошлого. — «Новая и новейшая история», — № 3. — 200

Советскому Союзу, роста национального самосознания, недостаточной разработанности, а в ряде случаев – и игнорирования в прошлом отдельных сторон истории, недоступности (истинной или выдуманной) архивных источников появились условия для псевдоисторических сочинений. Как правило, создатели этих псевдоисторий оправдывают появление своих сочинений стремлением найти «утаенную правду», разрушить заговоры профессиональных историков<sup>37</sup>, якобы скрывающих важные сведения, замалчивавших массовую фальсификацию едва ли не всех исторических источников. Идеологическим результатом распространения подобных концепций объективно становится ослабление российской государственности и рост настроений национальной исключительности.

Вместе с тем, не может быть более неправильного предложения, как предложение о запрещении подобных сочинений. Для подобного рода литературы запреты – это лучшая питательная среда. Петровское определение – «ибо сим всякого дурость явлена будет» - сохраняет актуальность и в наши дни.

Но возникают и вполне конкретные вопросы: что следует делать для ликвидации этого лишая, растущего на историческом разломе?

Прежде всего, необходима новая «История России с древнейших времен до современности». С инициативой создания такой многотомной истории выступил Институт российской истории РАН. Это должно быть качественно новое исследование, подготовленное с учетом всей имеющейся, в том числе и новой, историографии, в максимально возможной степени основанной на источниковой базе, архивных документах, впервые вводимых в научный оборот. В этой масштабной работе планируется участие не только историков Москвы

---

<sup>37</sup> Особенно последовательны в обличительном запале и обвинениях в подлогах авторы «новой хронологии». См. : Носовский Г.В., Фоменко А.Т.. Новая хронология Руси... С. 26-30, 598-603

и Петербурга, но и специалистов, работающих в регионах и республиках нашей страны<sup>38</sup>. Эта серьезная программа, масштабная работа, имеющая государственное значение.

Создание новой «Истории России» поможет в подготовке нового поколения учебников и учебных пособий для школ и высших учебных заведений, оно будет свидетельствовать о том научном уровне, на котором находится современная наука в нашей стране.

Очевидно и другое: появление этого исследования должно создать новую систему аргументации, противостоящую многочисленным претензиям, возникающим как на правительственном уровне стран, прежде входивших в СССР, так и отдельных политических сил, обвиняющих Россию на всех этапах ее истории в колониальной политике<sup>39</sup>.

Полагаю, дополнительную актуальность проблеме придает и то обстоятельство, что в ряде постсоветских стран разработка национальной истории относится к числу приоритетных задач, находящихся в непосредственной компетенции правительств. В качестве примера отмечу только принятие в Казахстане правительственной программы по созданию многотомной истории республики, предусматривающей весьма значительный объем финансирования этой работы<sup>40</sup>. Пример Казахстана не единичен.

---

<sup>38</sup> Интервью с Ю.А. Петровым, директором института российской истории ИРИ РАН//Известия, 2 сентября 2012 г.

<sup>39</sup> По информации агентства Росбалт, от 29 августа 2012 г., в Литве официально возобновляют деятельность международной комиссии по оценке последствий преступлений "нацистского и советского оккупационных режимов" в республике. Работа комиссии призвана подготовить почву для переговоров с РФ о возмещении ущерба Литве. ... Работой историков, как и ранее, будет руководить председатель парламентского комитета по иностранным делам Эмануэлис Зингерис. Правительство Литвы 23 мая 2012г. приняло решение о создании специальной комиссии, которая займется разработкой установок для переговоров с Российской Федерацией о возмещении Литве ущерба, «причиненного вследствие оккупации страны Советским Союзом».

<sup>40</sup> "Надо выходить на подготовку и издание новой многотомной истории Казахстана. Требуется создание взаимоувязанного комплекса новых учебников и учебных пособий по отечественной и мировой истории. Необходимо целостное осмысление огромного

Своего рода «государственные истории» в различных формах идет и в других постсоветских странах.

Хочу обратить внимание на еще одно обстоятельство. Бесспорно, что должны сохраняться и традиционные исследования истории России. Но на этом фоне особое, не только научное, но и эмоциональное, патриотическое значение приобретают раскопки «русских Помпей», как их называли ученые еще в первой половине XIX века. Старую Рязань – первый русский город на пути монгольского нашествия, полностью уничтоженный завоевателями. Этот город – не только свидетель отчаянного сопротивления, храбрость защитников которого навеки вошла в русский фольклор, но и богатейший археологический памятник. Достаточно сказать, что по количеству кладов, обнаруженных на его развалинах, Старая Рязань уступает только Киеву. Денег на раскопки, осуществляемые Институтом археологии РАН, не хватает. Каждый год утрачиваются большие площади культурного слоя. Старая Рязань стала местом действия так называемых «черных археологов», хищнически разрушающих памятник. А Старая Рязань должна стать воистину всероссийским памятником мужества, замечательного уровня культуры наших предков.

Пришла, наконец, пора извлечь уроки из грустного пушкинского заключения об отношении к истории: «мы ленивы и нелюбивы».

---

исторического наследия, места Казахстана в современном мире и будущем развитии цивилизации"//Выступление Министра образования и науки РК Б.Т.Жумагулова на I Конгрессе историков Казахстана. г.Астана, 16 сентября 2011 года. [www.edu.gov.kz](http://www.edu.gov.kz)

**Предложения  
по реализации положений статей В.В. Путина, опубликованных в  
начале 2012 года**

*Г.В. Осипов, директор Института  
социально-политических исследований  
Российской академии наук, академик РАН*

По ряду вопросов, поставленных В.В. Путиным и касающихся социальной, политической, демографической и других важных сфер жизни современного российского общества, целесообразно внести следующие предложения<sup>41</sup>.

**1. О политике и ее ограниченности вопросами текущего сохранения или передела власти и собственности, порожденной слабостью общественного контроля за политиками, неразвитостью в России гражданского общества.**

Во властные структуры России вносится множество законотворческих инициатив, но не все они в процессе реализации дают положительный эффект. Вопрос об эффективности законотворческой деятельности и возможных социальных и экономических последствий принимаемых решений практически не ставится. Персональную ответственность за реализацию законов, имеющих большое социально-экономическое и социально-политическое значение никто не несет.

В условиях новых социальных реалий роль законотворчества значительно возрастает и приобретает качественно новый, системный характер. Традиционный способ принятия важных государственных решений основан на методе «проб и ошибок» и не ставит вопрос об их

---

<sup>41</sup> Россия сосредотачивается - вызовы, на которые мы должны ответить// Известия. – 2012- 16 января; О наших экономических задачах// Ведомости.-2012- 30 января; Строительство справедливости. Социальная политика для России// Комсомольская правда. -2012- 13 февраля.

эффективности и конечных результатах. Этот метод, основанный на вербалистических или силовых принципах, не соответствует современным социальным и социально-экономическим реалиям.

Научный метод, предлагаемый ИСПИ РАН, подразумевает, что принятие закона - это длительный целенаправленный процесс, включающий в себя использование четкого алгоритма принятия решения для последующего оформления его в законодательный акт.

Наиболее важными элементами алгоритма принятия решения, на наш взгляд, являются:

- формулировка экономической и социальной цели;
- определение реальных средств, которые могут быть выделены для достижения поставленной цели;
- возложение ответственности за реализацию цели и рациональное использование выделенных средств на конкретные властные структуры.

Главная задача законотворчества сводится к тому, чтобы изменить на основе данных науки социальную реальность, то есть реализовать те основные принципы развития России, которые были сформулированы в предвыборных заявлениях В.В. Путина.

На основе обобщения международной и отечественной практики желательно принять четкий регламент законодательной деятельности. Это:

- научное изучение проблемы во всех ее аспектах (политических, социальных, экономических, правовых и т.д.);
- постановка цели для решения конкретной проблемы;
- использование математически выверенных данных о возможных экономических, социальных, политических и других последствиях ее реализации;

- научное обоснование интеллектуальных и материальных средств, необходимых для последовательной реализации поставленной цели;

- определение конкретных властных структур, отвечающих за реализацию поставленной цели, и государственного органа, контролирующего внедрение в практику данного закона в целом;

- принятие закона Федеральным Собранием. Закон в данном случае будет выражать общественные интересы, а не интересы социальных групп, преследующих свои узковедомственные цели;

- конкретные социальные исследования эффективности принятого закона как на федеральном, так и на региональном уровне с выделением конкретных данных как о качественном изменении современной социальной реальности, так и о качестве жизни отдельных социальных групп.

В случае принятия данного регламента правомерно встает вопрос о включении социальных и гуманитарных наук в законотворческую деятельность и систему научного управления обществом.

## **2. О различных формах обновления политического процесса, о том, как устроить власть? Передать ее «лучшим людям»?**

Речь идет о внедрении в практику государственного управления и законодательной деятельности принципов «просвещенной демократии», важнейшими императивами которой являются: новые критерии формирования состава властных структур и Совета Федерации в частности.

«Просвещенная демократия» - это управление обществом на основе знаний:

- предполагает формулирование конкретных социально значимых целей, необходимых для реализации поставленной задачи,

сопряженных с пониманием и научным обоснованием последствий их реализации;

- формирует новый тип социально ответственного перед обществом профессионала;

- определяет качественно новые критерии и требования к кандидатам на занимаемую государственную должность;

- оценивает эффективность работы органов законодательной власти на основе конкретных данных о том, что сделано ими для общества и человека;

- поднимает вопрос о системе контроля за деятельностью законодательных органов;

- включает в себя использование четкого алгоритма принятия решения для последующего оформления его в законодательный акт.

**3. О том, что надо делать за рамками выборов, после выборов, так как российские граждане должны получить возможность обсуждать не только достоинства и недостатки политиков, что само по себе неплохо, а именно содержание политики, те программы, которые намерены осуществлять те или иные политические деятели. Вызовы и задачи, которые должны быть в центре внимания этих программ. Как мы сможем улучшить нашу жизнь, сделать более справедливым общественное устройство. Какой вектор экономического и социального развития предпочтем?**

Эффективность работы органов законодательной власти и людей, избранных для работы в них, необходимо оценивать на основе конкретных данных о том, что сделано для общества и человека. В соответствии с этим встает вопрос о системе контроля за деятельностью законодательных органов. Необходим постоянный

диалог между законодательными органами и населением по результатам принимаемых законов.

Каждый кандидат, баллотирующийся, например, в Совет Федерации, должен четко сформировать свою Программу действий, на основе которой он и планирует строить свою государственную деятельность.

В частности, предложенная система голосования в Совет Федерации от исполнительного органа должна основываться не только на системе подсчета голосов и ведения рейтинга кандидата посредством отданных за него голосов, а на основе представленных кандидатами программ как на федеральном, так и на региональном уровне. В структуре данного документа целесообразно задать критерии, отражающие влияние программы кандидата на качество и уровень жизни управляемого им региона, входящего в компетенцию избираемого человека.

Таким образом, необходимо формировать систему конкурса предвыборных программ кандидатов, основанную на рейтинге профессиональных компетенций, образования, опыта, а также систему контроля за выполнением программ.

Необходимо установить конкретные сроки проверки практической реализации предвыборных программ. К сожалению, как показывает практика, многие кандидаты не реализуют заявленные программы, забывая о данных обещаниях. Вследствие этого усиливается отчуждение власти от народа.

Предоставление права при выборах губернаторов выносить их программы на рассмотрение органов государственной власти, например, Совета Федерации, также является целесообразным.

#### **4. О формировании в России среднего класса.**

Темп экономических, политических, социальных преобразований в значительной мере будет зависеть и от возможно быстрого формирования основы любого развитого современного государства – среднего класса. Важное место в социальной структуре должны занять **менеджеры**. Необходимо организовать широкую подготовку и переподготовку высококвалифицированных менеджеров.

Существенным резервом среднего класса могут стать **фермеры** (см. ниже).

Особо следует обратить внимание на **работников интеллектуального труда, или интеллектуалов**.

Средний класс обеспечивает стабильность общества, менеджеры укрепляют эту стабильность организационно, а интеллектуалы – при помощи науки, культуры и утверждению норм и традиций духовности.

**5. Об «Образовательной революции», которая кардинально меняет сам облик российского общества. Даже если в настоящий момент нашей экономике и не нужно столько работников с высшим образованием - назад вернуться уже нельзя. Не люди должны подстраиваться под существующую структуру экономики и рынка труда - экономика должна стать такой, чтобы граждане с высоким уровнем образования, с высоким уровнем запросов могли бы найти себе достойное место.**

В настоящее время проведена большая работа по реализации Программы фундаментальных исследований РАН «Экономика и социология знания». Получены важные теоретические и практические результаты, отраженные в 18 монографиях. Но это только первая часть задачи. Дальнейшая реализация концепции научного управления обществом требует углубленных научных исследований и создания соответствующей системы подготовки профессиональных кадров.

Предполагается, что эта работа будет проведена в рамках новой Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Экономика и социология науки и образования». Подтвердивший свою продуктивность междисциплинарный подход в новой программе планируется использовать для специализированного изучения этих институтов на основе мирового опыта и выработки рекомендаций по их совершенствованию в России. Планируется разработка соответствующих индикаторов науки и образования.

В частности, учеными ИСПИ РАН было проведено исследование «Социальные и социально-экономические факторы совершенствования системы подготовки кадров высшей квалификации и эффективность их использования». Результаты исследования отражают в целом *неблагополучное состояние системы подготовки высококвалифицированных кадров* в стране и раскрывают *причины сложившегося положения*. Важнейшим среди них, определившим все другие, является *обостряющееся противоречие между менталитетом россиян, а также существующим уровнем их расслоения по уровню жизни, и проводимой в стране реформой образования*.

Для преодоления этого противоречия предлагается следующее.

- Перенацелить проводимую реформу на достижение *качественных* характеристик образования, что предполагает отход от оказания образовательных услуг (прежде всего, платных) и переход к *систематическому* обучению и воспитанию.

- Уточнить концепцию модернизации образования, выделив в ней ориентацию на обеспечение высокого качества *знаний*, отвечающих *современным* вызовам, что непосредственно связано с целенаправленным формированием *отношения* к ним в общеобразовательной и высшей школе.

- Обеспечить связь модернизационных стратегий в образовании с традиционным *менталитетом* россиян, с духовными *традициями* российского просвещения. Нельзя не согласиться с мнением Д.А. Медведева, что «модернизация – это состояние души».

- Пересмотреть существующие стандарты образования в направлении *всестороннего* развития учащихся, усилив в них *гуманитарную* составляющую.

- Восстановить систему конкурсных экзаменов при поступлении в вузы, учитывая в них средний балл успеваемости в аттестате зрелости и единого государственного экзамена. ЕГЭ должен стать добровольным.

## **6. Об инновационном цикле российской экономики.**

Научный потенциал России должен работать на благо страны. Поступательные шаги в данном направлении делаются, примером может служить государственный проект «Сколково».

Расходная часть государственного бюджетного финансирования науки составляет около 40 млрд. руб., а сверхприбыли страховых компаний также составляют 40 млрд. руб. Тождество этих совершенно не равнозначных в социальном аспекте показателей свидетельствует о преступном искривлении социальной политики государства. Например, в течение нескольких десятилетий перед правительством ставился вопрос о переводе авиации на водородное топливо. Еще выдающимся авиаконструктором Андреем Туполевым был сконструирован авиационный мотор, работающий на этом виде топлива. Но все безрезультатно. Сейчас эта идея практически реализуется в США.

Учеными РАН разработан уникальный проект по утилизации парниковых газов «Синтез». Этот проект предусматривает конверсию парниковых газов в ценные продукты органического синтеза. Технически создается круговорот углерода, подобный природному

круговороту. В разработанной инновационной технологии диоксид промышленных выбросов (CO<sub>2</sub>) выступает также как сырье для производства жидких синтетических энергоносителей с улучшенными экологическими качествами (моторное топливо, диметиловый эфир, высокооктановый бензин, высокооктановое дизельное топливо и т.п.).

Несмотря на естественнонаучную специфику, проект имеет социальный, экологический характер и в случае реализации позволит кардинально решить проблему глобального потепления на экономически рентабельной основе. В настоящее время проект прошел лабораторную стадию, подтвердившую его эффективность. Проект также пока не востребован.

Нет спроса и на прикладные разработки российских ученых со стороны промышленности, так как последняя до сих пор, вследствие реформирования, едва-едва выходит из стадии стагнации.

Россия утратила приоритеты научно-технического развития. Больше всех на науку тратится в Израиле – 3,5%. В Японии – 3,05%, в США – 2,75% и т.д. В России этот показатель не превышает 0,35%. Это значит, что страна теряет научный потенциал.

Особенно удручает низкая доля инвестирования в фундаментальную науку и НИОКР. Интеллектуальная рента – это самая высокая рента в мире.

Речь идет о государственных научных программах решения приоритетных задач развития российского государства.

Россия может сохраниться как государство в XXI веке только при условии создания зон научного и технического прорыва. Определение приоритетных направлений развития науки, как фундаментальной, так и прикладной, и их реальной или возможной практической реализации в форме высоких и научных технологий с учетом гуманитарного фактора. Данный подход предполагает переход к государственным

программам развития науки, начиная с нулевого цикла и кончая созданием высоких технологий или научно обоснованными прогнозами практического использования открытий фундаментальной науки в перспективе. Организация таких программ предполагает равную ответственность за их реализацию как научных сообществ, так и государства.

Стабилизационный фонд не должен лежать мертвым грузом. Он может и должен быть использован государством для финансирования высоких и наукоемких технологий, как это и делается в развитых странах.

Главное богатство России – ее человеческий потенциал, особый демографический генофонд, отличающийся высоким интеллектом.

Предстоит создание главной фундаментальной предпосылки для устойчивого социально-инновационного развития – формирование социально-научного сообщества путем приоритетного государственного протекционизма подготовки высокопрофессиональных кадров, специалистов всех отраслей экономики и социальной сферы на основе организации непрерывного цикла образования и переподготовки высококвалифицированных кадров, способных осуществлять постоянную научно-технологическую модернизацию народного хозяйства.

## **7. О развитии сельского хозяйства.**

Существенным резервом среднего класса может стать фермерство. Для решения этой задачи предлагается организовать на государственном уровне помощь сельскохозяйственным предприятиям льготными либо беспроцентными кредитами, бюджетными дотациями, гарантированными закупками по приемлемым ценам, предоставлением им в аренду (на прокат) или в рассрочку по льготным тарифам сельхозтехники.

В целях подъема сельского хозяйства и обеспечения страны собственным продовольствием, выделять в аренду земельные участки зарубежным предпринимателям и фермерам сроком на 49 лет с правом, в случае их рентабельности, последующего выкупа; освободить их от налогообложения сроком на пять лет.

Повышение доступности кредитов и технологий производства и привлечение инвестиций в российский агробизнес являются ключевыми моментами в развитии российского сельского хозяйства. Оздоровление аграрного сектора России невозможно без привлечения зарубежных инвестиций в производственные мощности и бизнес, равно как и без доступа к кредитам на закупку производственных технологий. Это, во-первых. Во-вторых, чтобы обеспечить продовольственную безопасность страны, следует отдать землю в частные руки, чтобы собственник мог получить под нее кредит, купить на него горючее, технику, зерно и выращивать все, что на ней растет и пользуется спросом на рынке. В том случае, если он не сможет вернуть кредит, банк возьмет землю и продаст ее (опять же в кредит) другому фермеру или внесет этот участок в качестве пая в сельскохозяйственное предприятие.

Производство важнейших видов сельскохозяйственных продуктов, имея в виду его специфику, не может быть полностью отдано на откуп рыночным механизмам. По некоторым данным, страны Европейского Союза тратят до 120 млрд. долл. на дотации агропромышленному сектору, а США – 40 млрд. долл. Естественно, что при такой государственной поддержке и западных технологиях они производят продукты, способные конкурировать с российской сельскохозяйственной продукцией, несмотря на то, что качество российской продукции может быть значительно выше.

После того, как будет создано правовое поле для ипотеки и эффективной защиты прав собственности фермеров, не стоит отгораживать продуктовый рынок железным занавесом из таможенных пошлин. Однако в отношении некоторых базовых товаров, обеспечивающих продовольственную безопасность России, государство должно проявлять особое внимание. Если западноевропейские и американские фермеры, субсидированные своими правительствами, будут поставлять в Россию хлеб, картофель, некоторые виды мяса и других основных продуктов по демпинговым ценам, правительству придется установить минимальный уровень цен на эти товары и соответствующие этому уровню импортные пошлины. Это нужно для того, чтобы сделать отечественный агропромышленный комплекс конкурентоспособным, а Россию – страной, способной обеспечить свою продовольственную безопасность.

Не стоит забывать и о других распространенных в мире методах поддержания собственного сельского хозяйства: субсидиях производителям и установлении минимальных закупочных цен с гарантированным объемом выкупа продуктов у фермеров и промышленных объединений.

**8. О средствах населения, которые почти не работают на рынке капитала. Это означает, что население не получает своей доли дохода от экономического роста, от увеличения капитализации экономики. Нужны программы вовлечения в инвестиции средств населения - через пенсионные и доверительные фонды, фонды коллективного инвестирования. В странах с развитой рыночной экономикой - это значительная часть национального капитала.**

1) Необходима новая информационная политика для детального разъяснения гражданам страны всех возможностей созданной

пенсионной накопительной системы с учетом роста экономического бремени и расходов пенсионного фонда. Кроме этого, для увеличения притока финансовых средств в государственные и коммерческие пенсионные фонды необходимо в кратчайшие сроки подготовить законопроект «О государственном страховании вкладов граждан в пенсионные фонды», согласно которому гарантируется сохранение 100% от суммы первоначальных вкладов в указанные фонды и ежегодно будут выдаваться проценты с его взносов в пенсионную систему по прошествии одного года с момента заключения договора с фондом;

2) Нужно запретить вывоз средств пенсионных фондов за границу и их инвестирование в экономики зарубежных стран в связи с ростом случаев неправомерного и нецелевого использования средств вкладчиков со стороны негосударственных пенсионных фондов. Это тем более целесообразно, так как в экономической системе России уже очень долгое время катастрофически не хватает «длинных денег» и долгосрочных инвестиций;

3) С учетом роста дефицита пенсионного фонда считаем целесообразным юридически закрепить возможность дополнительного вложения средств в государственный фонд для крупных отечественных экономических игроков и корпораций, взамен которому, они могут получить льготный налоговый режим и дополнительные преференции для ведения бизнеса внутри страны. С учетом вступления России в ВТО эта мера может стать дополнительным подспорьем для компаний стремящихся повысить свою защищенность и конкурентоспособность перед иностранными корпорациями.

4) Необходимо стимулировать развитие частных пенсионных фондов и дать им возможность вкладывать инвестиции на льготных условиях в стратегические отрасли и научные исследования и

разработки. Например, в США, по данным Института США и Канады РАН, на сегодняшний день частные пенсионные фонды стали крупнейшими институциональными инвесторами экономики Америки и значительная доля этих инвестиции направляется на научные исследования<sup>42</sup>.

**9. О новой экономике России. Новая экономика России — это экономика диверсифицированная, где кроме современного топливно-энергетического комплекса будут развиты и другие конкурентоспособные сектора. Доля высокотехнологичных и интеллектуальных отраслей в ВВП должна к 2020 г. увеличиться в 1,5 раза. При этом высокотехнологичный экспорт России вырастет вдвое. Это — экономика постоянно обновляющихся технологий. Доля предприятий, внедряющих технологические инновации, должна вырасти в два с половиной раза к концу десятилетия с нынешних 10,5% до 25%, то есть достигнуть сегодняшнего среднеевропейского уровня.**

На наш взгляд, наиболее критическим индикатором уровня развития отечественной сферы НИОКР является общее катастрофическое недофинансирование науки и образования, что является главным сдерживающим элементом ускоренной модернизации России. По данным Росстата, в 2010 году на финансирование научных исследований и разработок было выделено всего 523,4 млрд. рублей, что по-прежнему недостаточно для обеспечения достойного уровня рабочих условий и трудовой деятельности большинства отечественных ученых и специалистов. То же самое касается и уровня заработной платы научных сотрудников Российской академии наук и других научных центров. Так, на 2012 год

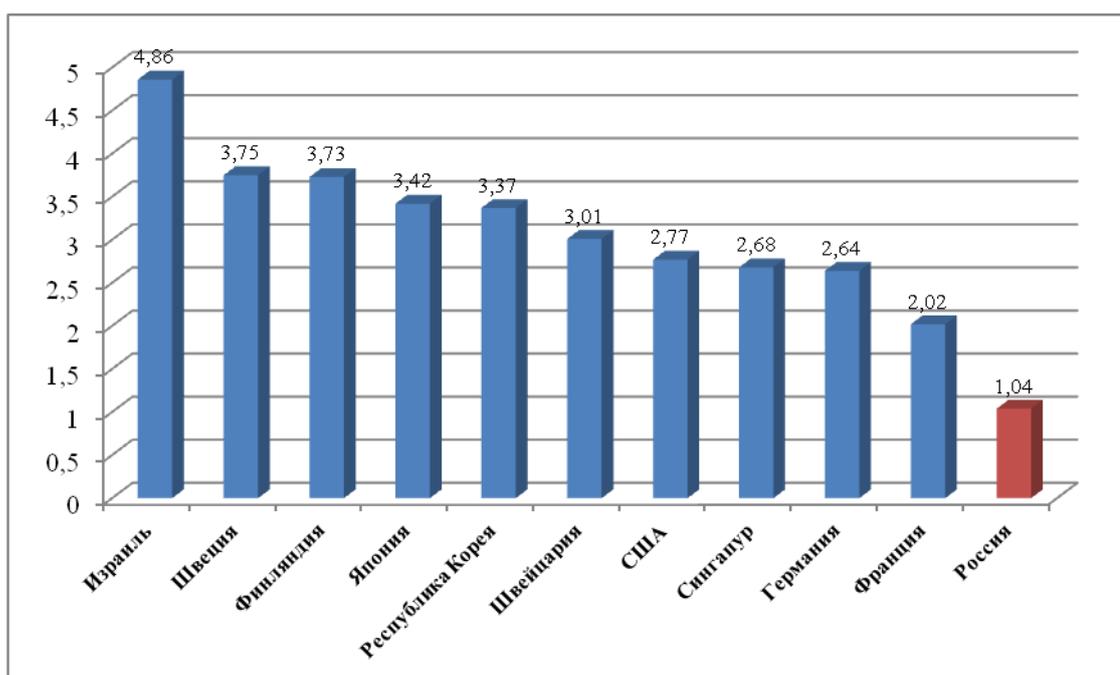
---

<sup>42</sup> Инспекция негосударственных пенсионных фондов при Министерстве труда и социального развития РФ - [http://npfinsp2.narod.ru/new/ISKRAN\\_401k.htm](http://npfinsp2.narod.ru/new/ISKRAN_401k.htm)

средняя заработная плата молодого кандидата наук РАН составляет около 15 тыс. рублей в условиях отсутствия достойных социальных гарантий и возможностей скорого решения жилищных проблем. Неудивительно, что в сложившихся условиях значительная часть молодых ученых и специалистов имеют четкие эмиграционные настроения.

В сравнении с уровнем расходов на науку среди развитых, наукоемких экономик мира доля расходов на НИОКР в России среднем ниже в 3 – 2,5 раза (Рисунок 1).

**Рисунок 1. Доля расходов на научные исследования и разработки в ВВП страны в 2008 г. (в%)<sup>43</sup>**



По уровню финансирования науки в структуре ВВП Россия, несмотря на последние положительные изменения, все еще занимает удручающе низкое место среди других стран мира, находясь в мировом

<sup>43</sup> Данные Росстата

рейтинге по этому показателю примерно 30-е место. В этой связи, мы считаем, что существенное повышение государственных расходов на науку и высокотехнологические научные разработки является главной предпосылкой перехода России в режим ускоренной модернизации.

**10. О поддержке государством рождаемости.** Государство принимает меры, направленные на то, чтобы поддержать стремление семей к рождению второго и последующих детей. Эти меры, прежде всего введение материнского капитала, стали приносить первые результаты. Но семья с детьми, особенно если их трое-четверо, часто сталкивается с ситуацией, когда мать не имеет возможности работать, а детям трудно дать то, что получают те их сверстники, которые являются единственными детьми у своих родителей. Абсолютно нетерпимо, когда рождение ребенка подводит семью к грани бедности. Полностью исключить такую ситуацию - национальная задача на предстоящие 3 - 4 года.

Для создания более гибкой системы социальной помощи регионам России находящимся в наиболее сложной демографической ситуации мы предлагаем ввести новую формулу расчета *Материнского капитала (М)* и *Пособия по уходу за ребенком (П)*:

$$M = M_c * K_d * C_{CЖ}$$

где, **M<sub>c</sub>** - средняя величина материнского капитала, **K<sub>d</sub>** – коэффициент депопуляции в субъекте РФ, **C<sub>CЖ</sub>** – отношение средней рыночной стоимости 1 квадратного метра общей площади жилья в субъекте к средней стоимости 1 квадратного метра жилья по России.

$$P = P_c * K_d * C_{ДС}$$

где, **P<sub>c</sub>** = средний размер пособия, **K<sub>d</sub>** – коэффициент депопуляции в субъекте РФ, **C<sub>ДС</sub>** – отношение суммарного дохода семьи к средней з/п по региону.

**11. По вопросу о пенсиях. Пенсии непременно будут расти. Как и прежде, еще раз хочу сказать, что я против повышения пенсионного возраста. В то же время необходимо учитывать интересы тех, кто намерен продолжить работу по достижении пенсионного возраста и, имея хороший заработок, хотел бы отсрочить оформление пенсии, но зато значительно увеличить ее будущий размер. Уже в самое ближайшее время надо предусмотреть такую возможность.**

Сегодня в большинстве стран мира пенсионный возраст составляет 65 лет, только в Японии возраст выхода на пенсию составляет 70 лет, но в то же время, в Японии зафиксирована самая высокая продолжительность жизни населения – 80 лет для мужчин и 86 лет для женщин. При этом в таких странах как США, Канада, Швеция, Испания, Норвегия, Япония и т.д. пенсионный возраст мужчин и женщин находится на одном уровне (Таблица №3).

**Таблица 3. Пенсионный возраст и продолжительность жизни в различных странах мира**

Страна	Пенсионный возраст, лет (RA)		Средняя продолжительность жизни мужчин (LEM)	Средняя продолжительность жизни женщин (LEW)	N (сальдо) = RA-LEM	N (сальдо) = RA-LEW
	мужчины	женщины				
Япония	70	70	80	86	10	16
Великобритания	68	60	78	82	10	22
Норвегия	67	67	79	83	12	16
Италия	67	65	79	84	12	19
Франция	67	65	78	85	11	20
Швеция	65	65	80	84	15	19
Швейцария	65	64	80	84	15	20
Испания	65	65	79	85	14	20
Канада	65	65	78	83	13	18
Германия	65	67	77	83	12	16
США	65	65	75	80	10	15
Чехия	62	62	74	81	12	19
Венгрия	62	62	70	78	8	16

Россия	60	55	63	75	3	20
--------	----	----	----	----	---	----

Также необходимо обратить внимание, что в ведущих странах мира сальдо (N) между выходом на пенсию и средней продолжительностью жизни в среднем составляет 12 лет для мужчин и 18 лет для женщин. В России же данное сальдо для женщин составляет сопоставимые с Европой 20 лет, тогда как для мужчин - катастрофические 3 года.

Для повышения уровня поддержки работающих пенсионеров государство должно не подталкивать их к окончанию трудовой деятельности, а стимулировать не только работников, но и работодателей. В этой связи, целесообразно предоставить компаниям, имеющим в своем кадровом составе сотрудников пенсионного возраста, дополнительные налоговые льготы, а работающим пенсионерам - социальные доплаты за высокую интенсивность труда и общественную активность.

В перспективе в нашей стране необходимо увязать возраст выхода на пенсию с показателем средней продолжительности жизни мужчин и женщин. С учетом европейского опыта необходимо добиться, того чтобы каждому гражданину России, выходящему на пенсию, государство гарантировало 7-10 лет достойной жизни.

В этом случае возраст выхода на пенсию может рассчитываться по следующей формуле:

$$AG = LE - Y$$

где AG – возраст выхода на пенсию; LE – средняя ожидаемая продолжительность жизни; Y – среднее общемировое значение числа лет, проживаемых пенсионерами после окончания трудовой деятельности (в Европе - 12 лет для мужчин и 18 лет для женщин).

Так как первопричиной высоких темпов старения населения и снижения трудовых численности ресурсов в России является

демографический кризис, государство должно направить все усилия на выход страны из суженного режима воспроизводства населения и скачкообразного повышения рождаемости. Для решения двух задач, связанных с реформированием пенсионной системы и катастрофической демографической ситуации, мы предлагаем ввести новую форму расчета пенсионного возраста для женщин, имеющих детей.

$$AGw = RAw - 1*(C*5)$$

где AGw – возраст выхода на пенсию для женщин;

RAw – начальная граница пенсионного возраста у женщин; C – число детей в семье.

В этом случае, женщина, родившая одного ребенка, будет выходить на пенсию в том же возрасте, что и раньше – в 55 лет. Если же в семье имеется двое детей, то для матери пенсионный возраст составит уже 50 лет, для многодетных матерей, в которых очень нуждается наше общество, имеющих от 3 и более детей, возраст выхода на пенсию соответственно снизится до 45 лет.

**12. О миграционной политике.** Для решения демографических проблем объективно потребуются «умная» миграционная политика, построенная на четких требованиях и критериях, исключающая потенциальные этнокультурные и другие риски. Нужно будет обеспечить миграционный приток на уровне порядка 300 тысяч человек в год. В первую очередь за счет привлечения на постоянное жительство в Россию наших соотечественников, проживающих в ближнем и дальнем зарубежье, квалифицированных иностранных специалистов, перспективной молодежи.

Считаем, что с учетом увеличения случаев межэтнических конфликтов и преступлений, совершаемых на национальной почве в

большинстве субъектов России, а также для поддержания достаточного этнокультурного баланса необходимо сделать приоритет в привлечении близких России по языку, культуре и вероисповеданию мигрантов. Для этого коллектив ученых ИСПИ РАН предусматривает:

- введение льготного режима (до 2-х лет) при получении российского гражданства жителям Украины, Белоруссии, Сербии, Хорватии, Черногории, Болгарии, Боснии, Македонии, Чехии, Словакии, Словении, Молдовы, Латвии, Литвы, Эстонии;

- реализация возможности получения российского гражданства и паспорта в международных посольствах России для лиц, эмигрировавших из России ранее или имеющих российские корни;

- создание системы обучения мигрантов русскому языку и истории. Привлечение мигрантов, имеющих базовые знания русского языка.

**13. О программе переселения соотечественников. У нас уже была запущена программа по переселению в Россию соотечественников. Скажем прямо - она сработала неэффективно. На новом этапе развития страны мы должны вновь вернуться к этому вопросу и разработать гораздо более действенный и масштабный набор мер поддержки людей, которые хотят вернуться на свою историческую Родину.**

Считаем, что целесообразно разработать программу и создать необходимые условия (обязательное предоставление жилья, работы, достойной заработной платы, гражданства и пр.) лицам, имеющим высокую квалификацию и готовым переселиться в Россию;

- предложить концепцию репатриации ученых и специалистов, выехавших из России в начале 1990-х годов (с предоставлением наиболее благоприятных условий работы, жилья и достойно заработной платы);

- ужесточение условий въезда в Россию для трудовой деятельности лицам, имеющим низкую квалификацию и не имеющим высшее образование.

#### **14. О культуре и СМИ.**

Коммерциализация привела к тому, что культурный обмен происходит не за счет лучших творений западной цивилизации, в том числе и классики, а путем бесконтрольного наводнения России худшими образцами массовой культуры (чтиво и телепродукция и др.), изрядно снабженные порнографией, примитивизмом, проявлением низменных инстинктов: садизма, насилия, цинизма и т.д. Необходимо очертить приоритеты в культурной сфере, определить их место в реализации национальной идеи, найти наиболее оптимальное, т.е. созидательное гармоничное соотношение между модернизмом и традиционализмом в культурном строительстве.

Особо следует выделить вопрос о корнях «культурной катастрофы» и «духовного коллапса». Здесь, прежде всего, необходимо назвать причины, по которым культурные потребности населения не удовлетворяются в полной мере: отсутствие средств, которые можно было бы потратить на удовлетворение культурных запросов (посещение театров, покупку книг, дисков и т.п.) - 67,3%; отсутствие свободного времени - 32,5%; недостаточная развитость сети учреждений культуры - 13,5%; отсутствие представляющих интерес книг, кинофильмов и др. - 11,9%, плохая работа учреждений культуры - 7,9%; другие причины - 3,4%.

Существует проблема защиты самобытности российской культуры, что вписывается в общемировой контекст культурного процесса. Как свидетельствуют данные ЮНЕСКО, в настоящее время в мире насчитывается свыше 700 культур, но человечество безвозвратно теряет ежегодно до десяти культур, а ведь это

систематизированный жизненный опыт духовной жизни целых народов. Было бы большим заблуждением считать, что такая угроза не существует для России как поликультурной страны. Защитные меры, в том числе и правового характера, должны быть направлены на сохранение и развитие системы смысловых ценностей, возникших в отечественной истории, особенно в периоды выживания этноса, на развитие и приумножение национальных традиций всей многоэтнической России, языка как основания всей культуры.

Назрела необходимость самой серьезной корректировки деятельности в сфере духовной жизни телевидения, СМИ вообще. Российскому телевидению следовало бы заимствовать положительный опыт ряда стран, в том числе и западных: Великобритании по соблюдению внутренней сбалансированности и беспристрастности подачи информации внутри каждого канала; Италии - по обеспечению принципа внешней беспристрастности, когда разные каналы дают разные позиции и точки зрения на одну и ту же проблему, а телевидение в целом дает адекватное представление о событиях и комментарии к ним. Представляет ценность западноевропейский механизм баланса между общественным и частным сектором в телевидении по усилению общественного телевидения для создания конкуренции и противовеса интересам частного капитала.

Роль СМИ чрезвычайно велика, в том числе и с точки зрения освещения деятельности властных и законодательных органов Российской Федерации. Вопрос целесообразно ставить не о формальном информировании общества о результатах деятельности властных и законодательных структур, а о его качественном содержании. Важно отражать в информативной работе СМИ вопрос соответствия его законотворческой деятельности гуманистическим целям развития общества, то есть, насколько деятельность

соответствующих структур как законодательного органа освещена с точки зрения конкретно полученных результатов социально, экономически, духовно значимых для общества, и насколько принимаемые законы эффективны на практике.

Также следует вводить через СМИ определенный социально-политический язык, доступный для понимания всем гражданам, в том числе не участвующим в законотворческой деятельности и не имеющим профессиональной принадлежности к деятельности государственных органов. Речь идет о доступном языковом раскодировании законодательных решений с помощью СМИ. Общество должно понимать, какое значение имеет каждый принятый законодательным органом закон и как конкретно он отразится на реалиях жизни каждого человека. Речь идет о просветительской функции СМИ.

Необходимо создание равных возможностей для приобщения широких слоев населения к культурным ценностям.

Государство обязано поддерживать просветительские информационно-публицистические программы на телевидении, радио, в печати, направленные на распространение общечеловеческих ценностей, принципов гуманизма, установок толерантности и веротерпимости; создать условия всемерной пропаганде образа «героя нашего времени»: человека свободного, смелого, предприимчивого, самодостаточного, с чувством предпринимательской чести, личного достоинства, уважения себя и других.

Должна быть решена задача переориентации деятельности культурно-досуговых учреждений из хранилищ культурной информации в просветительские и культурно-информационные центры, направленные на приобщение населения к культурным ценностям и на межличностное общение.