
**АКТУАЛЬНАЯ
ПРОБЛЕМА ДНЯ**

О РЕФОРМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АКАДЕМИЙ НАУК РОССИИ

© 2014 г. Владимир Иванович Еременко¹

Краткая аннотация: настоящая статья посвящена анализу положений нормативных правовых актов, регламентирующих реформирование государственных академий наук в России. Отмечены отдельные недостатки указанных актов, а также порядка их принятия, в частности отсутствие предварительного обсуждения законопроекта, поспешность его принятия, неопределенность во взаимодействии Российской академии наук и Федерального агентства научных организаций.

Annotation: this article is dedicated to the study of the provisions of the normative legal acts governing the reform of the State academies of Sciences of Russia. Some shortcomings of these acts, as well as of the procedure for the adoption are noted, in particular the absence of the preliminary discussion of the Bill, the haste when it was adopted, the uncertainty in the interaction of the Russian Academy of Sciences and the Federal Agency of Scientific Organizations.

Ключевые слова: Российская академия наук, реорганизация, государственные академии наук, Федеральное агентство научных организаций.

Key words: Russian Academy of Sciences, reorganization, State Academies of Sciences, Federal Agency of Scientific Organization.

30 сентября 2013 г. вступили в силу нормативные правовые акты, которые коренным образом преобразовали российские государственные академии наук: Федеральный закон “О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 27 сентября 2013 г.² (далее – Закон о РАН); Указ Президента РФ “О Федеральном агентстве научных организаций” от 27 сентября 2013 г.³ (далее – Указ Президента РФ о ФАНО).

Принятие упомянутых выше нормативных правовых актов о реформировании государственных академий наук России осуществлялось в спешке и практически без участия представителей научной общественности, что, естественно, вызвало протест как многих российских ученых, так и их зарубежных коллег.

Предыстория реформы российских государственных академий наук

Российская академия наук была основана согласно распоряжению Петра I Указом Правительствующего Сената от 28 января (8 февраля) 1724 г., ее открытие состоялось в Петербурге в конце 1725 г. Первоначально она называлась Академией наук и художеств, с 1803 г. – Император-

ской Академией наук, а с 1836 г. – Императорской Санкт-Петербургской Академией наук. В составе Академии наук преобладали приглашенные иностранные ученые, ее президентами, как правило, назначались придворные сановники, ей принадлежало сравнительно небольшое число научных учреждений.

После Февральской революции 1917 г. и вплоть до 1925 г. высшее научное учреждение страны именовалось Российской академией наук (именно в этот период она получила право избирать своего президента), а с 1925 по 1991 г. – Академией наук СССР, которая была образована Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июля 1925 г. на основе упомянутой выше Российской академии наук.

Академия наук СССР сыграла огромную роль в процессе ускоренной индустриализации нашей страны, ставшей материальной основой победы в Великой Отечественной войне. В послевоенные годы создала научную базу для решения в кратчайшие сроки крупнейших научно-технических проблем, в том числе овладения энергией атомного ядра и освоения космического пространства. Со временем Академия наук СССР превратилась в общепризнанный крупнейший центр мировой науки.

Именно в этот период исторически сложилась российская модель Академии наук с разветвленной системой региональных отделений, научных центров, академических институтов, лабораторий и других научных учреждений, отличная от

¹ Доктор юридических наук.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 39. Ст. 4883.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 39. Ст. 4969.

других академий мира, которые в своем большинстве являются элитарными закрытыми научными клубами.

Российская академия наук как высшее научное учреждение России, являющееся общероссийской самоуправляемой организацией, была восстановлена Указом Президента РСФСР от 21 ноября 1991 г. № 228⁴. В п. 3 данного Указа устанавливалось, что Российская академия наук имеет в своем составе институты, лаборатории, предприятия и организации, обеспечивающие исследования по основным направлениям фундаментальной науки, включая учреждения, находящиеся в настоящее время в Академии наук СССР и расположенные на территории РСФСР. Кроме того, в собственность РАН передавались здания, крупные научные приборы, суда, научное оборудование и другое государственное имущество, находившееся в то время в пользовании и распоряжении учреждений и организаций Академии наук СССР, расположенных на территории РСФСР.

Статус Российской академии наук как общероссийской самоуправляемой некоммерческой научной организации был подтвержден Указом Президента РФ “О мерах по развитию фундаментальной науки в Российской Федерации и статусе Российской академии наук” от 15 апреля 1996 г.⁵

Не менее важным (с экономической точки зрения) для РАН и других государственных академий наук является Указ Президента РФ “О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации” от 24 декабря 1993 г.⁶ Согласно п. 2.1.33 данного Указа предприятия и объекты научной и опытно-производственной сферы, входящие в состав РАН, Российской академии сельскохозяйственных наук (РАСН), Российской академии медицинских наук (РАМН), Российской академии образования (РАО) и Российской академии художеств (РАХ), переданные им в установленном порядке в соответствии с указами Президента РФ по перечням, утвержденным Советом Министров – Правительством РФ, отнесены к объектам, приватизация которых запрещена.

Впоследствии было издано Распоряжение Правительства РФ от 15 июля 1999 г. № 1134-р⁷, согласно которому на специализированное государ-

ственное учреждение “Агентство по управлению имуществом Российской академии наук” была возложена обязанность вести реестр федерального имущества, закрепленного за РАН и подведомственными ей организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что на основании упомянутых выше нормативных правовых актов арбитражные суды выносят решения в пользу научных учреждений РАН относительно их имущества, незаконно переданного на баланс отдельных хозяйствующих субъектов в процессе приватизации⁸.

Высокий статус государственных академий наук подтвержден также Федеральным законом “О науке и государственной научно-технической политике” от 23 августа 1996 г. В соответствии со ст. 6 данного Закона (в ред. Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 202-ФЗ)⁹ Российская академия наук и отраслевые академии наук являются государственными академиями наук – некоммерческими организациями, созданными в форме государственных бюджетных учреждений, которые наделяются правом управления своей деятельностью, правом владения, пользования, распоряжения имуществом, находящимся в федеральной собственности и принадлежащим им на праве оперативного управления, в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставами таких академий наук. Кроме того, Российская академия наук (отраслевые академии наук) признаются, соответственно, самоуправляемой научной организацией, которая проводит фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим проблемам естественных, технических и гуманитарных наук (самоуправляемыми научными организациями, которые проводят фундаментальные и прикладные научные исследования в соответствующих областях науки и техники).

Таким образом, к моменту проведения реорганизации государственных академий наук за ними был закреплен огромный имущественный комплекс, созданный преимущественно в советский период развития нашей страны. Вместе с тем общеизвестно, что финансирование РАН и других

⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 47. Ст. 1640.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1845.

⁶ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 30. Ст. 3965.

⁸ См., например: решение Арбитражного суда г. Москвы от 22 ноября 2004 г. по делу № А40-36 265/04-122-286 относительно иска ОАО “АНК Башнефть” к Агентству по управлению имуществом РАН при участии третьего лица – Уфимского научного центра РАН; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 1 февраля 2005 г. № 09АП-7725/04-АК; постановление ФАС Московского округа от 24 мая 2005 г. № КГ-А40/3816-05 // СПС “КонсультантПлюс: Суды Москвы и области”.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5280.

государственных академий наук, осуществляемое за счет средств федерального бюджета и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, было и остается недостаточным для выполнения их задач и функций. Хроническое недофинансирование государственных академий наук повлекло за собой многие отрицательные последствия (уход из науки наиболее активных и квалифицированных кадров в другие сферы деятельности, “утечка мозгов” за рубеж, падение престижа труда ученого, сужение притока молодежи в науку), которые могли бы привести их к полному упадку.

В условиях резкого падения финансирования единственным выходом для государственных академий наук (в целях сохранения научных направлений и научных школ) стало распоряжение их имуществом (сдача помещений в аренду и т.п.), что зачастую влекло за собой злоупотребления. Вынужденная коммерциализация академической науки и связанные с ней отдельные факты злоупотреблений стали одним из основных доводов “реформаторов” от науки в пользу реорганизации государственных академий наук, которая, по мнению научной общественности, обусловлена в первую очередь стремлением установить контроль за имущественным комплексом РАН. В том и состоит основной экономический фактор реформы РАН, которая больше смахивает на ее ликвидацию, о чем прямо указано в ст. 6 проекта федерального закона № 305 828-6 (далее – законопроект), который был внесен Правительством РФ в Государственную Думу 28 июня 2013 г.¹⁰ В Пояснительной записке также говорится о ликвидации Российской академии наук, Российской академии медицинских наук и Российской академии сельскохозяйственных наук.

Следует особо отметить, что многие одиозные (например, о ликвидации РАН), а также спорные положения законопроекта были отклонены в процессе его обсуждения, особенно в результате возврата законопроекта 17 сентября 2013 г. к процедуре второго чтения. В частности, в Закон о РАН не включены нормы о том, что РАН является общественно-государственным объединением; статья, посвященная аппарату Российской академии наук как независимому от РАН органу, учрежденному Правительством РФ; о возможности лишения академического звания и исключения из членов РАН; о том, что региональные отделения не являются юридическими лицами (с закреплением правового статуса региональных отделений

в качестве федеральных государственных бюджетных учреждений).

Вместе с тем в качестве положительного решения можно отметить восстановление звания члена-корреспондента РАН. Первоначально предполагалось, что членами РАН могут быть академики и ее иностранные члены, в результате чего нынешние члены-корреспонденты автоматически превращались бы в академиков, минуя весьма изнурительную процедуру избрания в качестве таковых.

Следует также обратить внимание на письмо министра Минобрнауки Д.В. Ливанова от 10 июля 2013 г. № мон-п-2566 в адрес Председателя Государственной Думы о замене финансово-экономического обоснования к законопроекту в связи с допущенной технической ошибкой в первоначальном финансово-экономическом обосновании от 28 июня 2013 г. № 3690п-П8. Речь идет о сумме дополнительных финансовых обязательств Российской Федерации, связанных с принятием Закона о РАН, которая была определена сначала в 514 240 тыс. руб., а затем была увеличена при тех же показателях до 593 760 тыс. руб., что лишний раз свидетельствует о той атмосфере поспешности, в которой проходила подготовка к реформе.

Основные положения нормативных правовых актов о реформе

В предмет регулирования Закона о РАН входит определение правового положения, полномочий и функций Российской академии наук, а также установление порядка управления РАН и порядка финансового обеспечения ее деятельности (ст. 1).

Кроме вопросов реорганизации государственных академий наук Законом о РАН вносятся изменения в следующие законодательные акты Российской Федерации:

Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике” от 23 августа 1996 г. (далее – Закон о науке);

Федеральный закон “Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации” от 29 ноября 2010 г.;

Федеральный закон “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации” от 21 ноября 2011 г.

Закон о РАН носит явно выраженный рамочный характер, состоит из 23 статей, разделенных на шесть глав, с многочисленными отсылочными нормами как к другим федеральным законам, так и к подзаконным актам, что в принципе вносит неопределенность во взаимоотношения Россий-

¹⁰ См.: <http://asozd2.duma.gov.ru/> (Далее, если не указано иное, информация получена из данного источника).

ской академии наук с органами государственной власти.

Что касается правового положения РАН, то оно определено в ст. 2 настоящего Закона и сводится к следующему.

Российская академия наук признается федеральным государственным бюджетным учреждением. При этом функции и полномочия учредителя и собственника федерального имущества РАН от имени Российской Федерации осуществляются Правительством РФ.

Следовательно, Российская академия наук – это вновь созданное государственное научное учреждение, учредителем которого является Правительство РФ, хотя термин “создается”, в отличие от законопроекта, в данной норме не использован, что не меняет сути. Важно также отметить, что за Правительством РФ закреплены полномочия собственника имущества Российской академии наук.

Далее указано, что РАН осуществляет свою деятельность в целях:

обеспечения преемственности и координации фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований, проводимых по важнейшим направлениям естественных, технических, медицинских, сельскохозяйственных, общественных и гуманитарных наук;

экспертного научного обеспечения деятельности органов государственной власти;

научно-методического руководства научной и научно-технической деятельностью научных организаций и образовательных организаций высшего образования.

Следует отметить, что упомянутые выше положения сформулированы крайне неудачно. Во-первых, не ясно, о какой преемственности идет речь, так как ранее, в зависимости от исторических периодов развития нашей страны, Академия наук носила различные наименования. Следует полагать, что, поскольку Российская Федерация объявила себя правопреемницей СССР, нынешняя Российская академия наук также должна считаться правопреемницей Академии наук СССР, что, собственно, и записано в уставе РАН, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2007 г. № 785 (далее – Устав 2007 г.).

Во-вторых, говорится только о координации фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований, что, естественно, крайне ограничивает полномочия РАН и противоречит, в частности, ст. 6 настоящего Закона, где в качестве цели деятельности Российской академии

наук предусмотрены проведение и развитие фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований.

В-третьих, законодатель, к сожалению, не раскрыл содержания нового термина “поисковые научные исследования” ни в Законе о РАН, ни в новой редакции Закона о науке, где в ст. 2, определяющей основные понятия, это было бы уместно сделать. Сделано это с некоторым опозданием. Понятие “поисковые научные исследования” включено в ст. 2 Закона о науке согласно ст. 20 Федерального закона “О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 2 ноября 2013 г. – “исследования, направленные на получение новых знаний в целях их последующего практического применения (ориентированные научные исследования) и (или) на применение новых знаний (прикладные научные исследования) и проводимые путем выполнения научно-исследовательских работ”.

Представляется также неуместным указание на законодательном уровне полного и сокращенного наименования Российской академии наук на английском языке. Не следует забывать в данном случае норму ст. 68 Конституции РФ, согласно которой государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Федеральный закон “О государственном языке Российской Федерации” от 1 июня 2005 г. также не делает исключения в пользу такого указания.

Следует особо отметить, что в комментируемой статье отсутствует положение о том, что Российская академия наук является самоуправляемой научной организацией. Это важное положение содержалось в ст. 6 Закона о науке в ранее действовавшей редакции, однако Закон о РАН, внося существенные изменения в данную статью, ликвидировал принцип самоуправления РАН.

В соответствии со ст. 3 настоящего Закона Устав Российской академии наук, внесение в него изменений принимаются общим собранием членов РАН в порядке, установленном настоящим Законом, и утверждаются Правительством РФ. Кроме того, в данной статье приведен открытый перечень сведений, которые должны содержаться в Уставе РАН.

Согласно ст. 4 Закона о РАН расходы, связанные с финансовым обеспечением деятельности Российской академии наук, в том числе с финансовым обеспечением деятельности ее региональных отделений и ежемесячных денежных выплат

членам РАН, предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год и на плановый период. При этом РАН признается главным распорядителем средств федерального бюджета, предназначенных для финансового обеспечения деятельности ее региональных отделений. Следует полагать, что данная норма распространяется также и на региональные научные центры и представительства, которые в соответствии со ст. 14 настоящего Закона входят в структуру РАН.

Небольшая, но очень важная норма, закрепленная в ст. 5 Закона о РАН, в соответствии с которой Российская академия наук может быть реорганизована только на основании федерального закона. В законопроекте (ст. 6) в данной норме была предусмотрена также возможность ликвидации РАН, однако законодатель на заключительном этапе рассмотрения законопроекта отказался от этой одиозной затеи.

В гл. 2 Закона о РАН (ст. 6 и 7) изложены цели деятельности и основные функции Российской академии наук.

В ст. 6 установлен закрытый перечень целей деятельности РАН, а именно:

1) проведение и развитие фундаментальных (поисковых) научных исследований, направленных на получение новых знаний о законах развития природы, общества, человека и способствующих технологическому, экономическому, социальному и духовному развитию России;

2) экспертное научное обеспечение деятельности государственных органов и организаций;

3) содействие развитию науки в Российской Федерации;

4) распространение научных знаний и повышение престижа науки;

5) укрепление связей между наукой и образованием;

6) содействие повышению статуса и социальной защищенности научных работников.

В виде закрытого перечня сформулированы также основные задачи и функции РАН, которые сводятся к следующему:

1) разработка предложений по формированию и реализации государственной научно-технической политики;

2) проведение фундаментальных (поисковых) научных исследований, финансируемых за счет средств федерального бюджета, участие в разработке и согласовании программы фундаменталь-

ных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период;

3) экспертиза научно-технических программ и проектов. Требования к научно-техническим программам и проектам, подлежащим направлению на экспертизу в Российскую академию наук, и порядок направления на такую экспертизу устанавливаются Правительством РФ;

4) предоставление научно-консультативных услуг государственным органам и организациям, осуществление экспертных функций;

5) изучение и анализ достижений мировой и российской науки, выработка рекомендаций по их использованию в интересах Российской Федерации;

6) укрепление научных связей и взаимодействия с субъектами научной и (или) научно-технической деятельности;

7) подготовка предложений, направленных на развитие материальной и социальной базы науки, повышение степени интеграции науки и образования, эффективную реализацию инновационного потенциала фундаментальной науки и повышение социальной защищенности научных работников;

8) популяризация и пропаганда науки, научных знаний, достижений науки и техники.

Глава 3 настоящего Закона (ст. 8–10) посвящена вопросам членства в Российской академии наук, ежемесячным денежным выплатам членам РАН, а также их правам и обязанностям.

В ст. 8 предписано, что в состав Российской академии наук входят члены РАН (академики, члены-корреспонденты) и иностранные члены РАН. Членами РАН являются российские ученые, имеющие выдающиеся научные достижения и избранные общим собранием членов РАН в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Законом и Уставом РАН.

Как следует из вышеизложенного, в настоящее время, в отличие, например, от Устава 2007 г., формальные требования для академиков и членов-корреспондентов для их избрания в РАН едины, что, можно предположить, облегчит для членов-корреспондентов достижение ими более высокого статуса.

Члены РАН участвуют в общем собрании членов РАН с правом решающего голоса, в то время как иностранные члены РАН вправе участвовать в общем собрании с правом совещательного голоса.

Предельное количество членов РАН утверждается Правительством РФ по предложению общего

собрания членов РАН, что в принципе мало чем отличается от порядка установления Правительством РФ численности действительных членов и членов-корреспондентов согласно Уставу 2007 г.

В ст. 9 предусмотрена ежемесячная денежная выплата (оклады за звания согласно Уставу 2007 г.) членам РАН в размерах и в порядке, которые устанавливаются Правительством РФ пожизненно с момента присвоения звания члена РАН.

В ст. 10 закреплены права и обязанности членов РАН. Так, согласно открытому перечню члены РАН имеют право, в частности, участвовать в управлении РАН, избирать и быть избранными в органы управления РАН. Обязанности членов РАН изложены в закрытом перечне, согласно которому члены РАН должны, например, соблюдать нормы научной этики, личным примером содействовать повышению престижа науки и авторитета члена РАН, ежегодно представлять в письменной форме отчет о своей научной и (или) научно-технической деятельности и полученных за отчетный год научных и (или) научно-технических результатах. Кроме того, Уставом РАН могут предусматриваться дополнительные права и обязанности членов РАН.

Важные вопросы урегулированы в гл. 4 настоящего Закона (ст. 11–14), которая посвящена органам управления РАН. Как и прежде, к органам управления Российской академией наук относятся общее собрание членов РАН, президиум РАН и президент РАН.

Согласно ст. 11 общее собрание членов РАН является высшим органом ее управления, состоящим из членов РАН и иностранных членов РАН, избранных в соответствии с настоящим Законом и Уставом РАН. Примечательно, что, в отличие от Устава 2007 г., в состав членов общего собрания не включены делегированные на определенный срок научные сотрудники научных организаций, подведомственных РАН, по причине отсутствия последних в нынешней структуре РАН.

В данной статье установлен закрытый перечень полномочий общего собрания РАН, которые не могут быть переданы иным органам. Многие из этих полномочий в условиях отсутствия принципа самоуправления в деятельности РАН подконтрольны Президенту РФ или Правительству РФ. Так, общее собрание членов РАН компетентно:

1) определять приоритетные направления деятельности РАН для достижения целей ее деятельности;

2) утверждать и ежегодно представлять Президенту РФ и в Правительство РФ доклад о со-

стоянии фундаментальных наук в Российской Федерации и о важнейших научных достижениях, полученных российскими учеными, предложения о приоритетных направлениях развития фундаментальных наук, а также о направлениях поисковых научных исследований;

3) принимать и представлять в Правительство РФ рекомендации об объеме средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на очередной финансовый год на финансирование фундаментальных (поисковых) научных исследований, проводимых научными организациями и образовательными организациями высшего образования, и о направлениях их расходования;

4) заслушивать и обсуждать доклады отделений РАН и региональных отделений РАН, членов РАН и иностранных членов РАН;

5) избирать членов РАН в соответствии с настоящим Законом и Уставом РАН;

6) принимать Устав РАН, положения об отделениях РАН и о представительствах РАН, внесение изменений в эти уставы, положения;

7) формировать отделения РАН;

8) принимать решения о создании региональных отделений РАН и представлять соответствующие предложения в Правительство РФ, принимать решения об открытии представительств РАН;

9) избирать президиум РАН, президента РАН, вице-президентов РАН, главного ученого секретаря президиума РАН и академиков-секретарей отделений РАН (решение принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа голосов членов общего собрания, присутствующих на нем);

10) подготавливать предложения об установлении предельного количества членов РАН и представлять данные предложения на утверждение в Правительство РФ.

В соответствии со ст. 12 президиум РАН является постоянно действующим коллегиальным исполнительным органом РАН, в состав которого входят президент и вице-президенты РАН, а также члены президиума РАН, избранные общим собранием членов РАН в количестве и в порядке, которые установлены Уставом РАН.

В ст. 13 указано, что президент РАН является единоличным исполнительным органом Российской академии наук, который избирается из числа академиков РАН сроком на пять лет. При этом одно и то же лицо не может занимать должность президента РАН более двух сроков подряд. Следует признать, что норма об ограничении срока

пребывания президента РАН в своей должности двумя пятилетними сроками является новеллой Закона о РАН, которая, кстати, пригодна и для других сфер управления в нашей стране.

В данной главе важное значение имеет ст. 14, в которой определена структура Российской академии наук. Так, в структуру РАН входят региональные отделения, региональные научные центры и представительства РАН. Законодателю следовало бы включить в структуру РАН отделения РАН, являющиеся ее основными структурными подразделениями. Тем более что в ст. 11 настоящего Закона указано, что общее собрание членов РАН формирует отделения РАН, правовой статус которых в Законе не определен.

Региональные отделения РАН признаются федеральными государственными бюджетными учреждениями (т.е. юридическими лицами), созданными в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, с учетом особенностей, определенных настоящим Законом. Что касается региональных научных центров РАН, то они создаются в порядке, установленном Правительством РФ. Иными словами, правовой определенности в отношении региональных научных центров пока что не существует. Согласно же Уставу 2007 г. региональный научный центр РАН является юридическим лицом, подведомственной РАН некоммерческой научной организацией.

Российская академия наук осуществляет от имени Российской Федерации в порядке и в объеме, которые устанавливаются Правительством РФ, полномочия учредителя и собственника имущества, находящегося в оперативном управлении региональных отделений и региональных научных центров РАН. Открытие представительств РАН на территории Российской Федерации осуществляется с соблюдением требований настоящего Закона и других федеральных законов, а за пределами территории России – также в соответствии с законодательством иностранного государства, на территории которого открываются представительства РАН, если иное не предусмотрено международными договорами России. Следует отметить, что в настоящее время представительства РАН открыты в отдельных иностранных государствах, так что учреждение таких представительств на территории России возможно в обозримом будущем.

Как следует из вышеизложенного, в структуру РАН не вошли научные организации, подведомственные согласно Уставу 2007 г. РАН (институты, научные центры, обсерватории, научные станции, ботанические сады, библиотеки, архивы, музеи,

заповедники, иные организации). Пожалуй, это одно из самых спорных положений, отвергаемых подавляющим большинством представителей научного сообщества, о котором более подробно будет сказано ниже.

В гл. 5 настоящего Закона (ст. 15-17) регламентирован порядок взаимодействия РАН с органами государственной власти, гражданами, организациями.

В ст. 15 продекларирована независимость РАН в осуществлении своей деятельности в рамках задач и функций, определенных настоящим Законом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации. Органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Федерации, иным государственным органам и их должностным лицам запрещается вмешиваться в научную (научно-исследовательскую) деятельность РАН, принимать решения, препятствующие осуществлению РАН своих задач и функций. Эта призрачная независимость РАН, деятельность которой может быть ограничена даже подзаконными актами, должна, по всей видимости, заменить реальную самоуправляемость РАН, которой она обладала в прошлом.

В ст. 16 регламентировано взаимодействие РАН с органами государственной власти, гражданами, организациями при реализации ею своих целей и основных задач. Предписывается, что при осуществлении информационного взаимодействия (предоставление РАН научной и (или) научно-технической информации, в том числе аналитических и справочных материалов) органы государственной власти субъектов Федерации, иные государственные органы и организации, органы местного самоуправления обязаны оказывать поддержку РАН при реализации ею своих целей и основных задач. В связи с вышеизложенным необходимо отметить, что упомянутая выше поддержка РАН не является обязательной для органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления согласно как Федеральному закону “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г., так и Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. В условиях же отсечения от РАН ранее подведомственных ей научных организаций такая поддержка и вовсе становится декларативной.

Более содержательной представляется ч. 3 ст. 16, являющаяся нововведением настоящего Закона, в соответствии с которой научные организации и образовательные организации высшего образования, осуществляющие за счет бюджетных средств фундаментальные научные исследования ежегодно в порядке, установленном Правительством РФ, представляют в РАН отчеты о проведенных фундаментальных (поисковых) научных исследованиях, о полученных научных и (или) научно-технических результатах.

К новеллам Закона о РАН можно также отнести норму ст. 17, согласно которой Правительство РФ по представлению РАН утверждает программу фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период, предусматривающую направление средств федерального бюджета на проведение фундаментальных (поисковых) научных исследований.

В гл. 6 настоящего Закона (Заключительные положения – ст. 18–23) ключевой является ст. 18, предусматривающая объединение РАН, РАСХН с Российской академией наук в форме присоединения к РАН со дня вступления в силу настоящего Закона (т.е. с 30 сентября 2013 г.) РАН и РАСХН. Примечательно, что законодатель в последний момент, дабы лишний раз не травмировать научную общественность, отказался от таких уничижительных терминов в отношении академий наук, как “прекращение деятельности” и связанные с этой акцией “ликвидационные комиссии”, которые использовались в соответствующей ст. 19 законопроекта.

Но суть этой акции осталась прежней – ликвидация Российской академии наук, которая была преемницей Академии наук СССР. При этом совершена двойная ошибка. В условиях усложнения научной деятельности и углубления специализации по всем ее направлениям объединение в одном научном учреждении уже состоявшихся узкоспециализированных РАН и РАСХН представляется недальновидным шагом.

Предписывается, что со дня вступления в силу настоящего Закона лица, имеющие звание действительного члена РАН, РАН, РАСХН, становятся академиками РАН, а иностранные члены указанных государственных академий наук с того же дня могут приобрести статус иностранных членов РАН.

В комментируемой норме интересна одна деталь. Упомянутые выше лица становятся академиками РАН автоматически, в то время как согласно законопроекту для получения искомого звания необходимо было подать соответствующее

заявление. Думается, что это сделано неспроста, поскольку из СМИ стало известно, что ряд авторитетных академиков в знак протеста заявили об отказе вступать в новую Российскую академию наук.

Основополагающие нормы, предопределившие в целом отрицательный характер предпринятой реформы, закреплены в ч. 9 ст. 18. В соответствии с данной частью организации, находившиеся в ведении РАН, РАН, РАСХН со дня вступления в силу настоящего Закона, передаются в ведение федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного Правительством РФ на осуществление функций и полномочий собственника федерального имущества (далее – Федеральный орган), закрепленного за указанными организациями¹¹.

Данный Федеральный орган осуществляет в порядке, установленном Правительством РФ, функции и полномочия учредителя указанных организаций. Однако положения настоящей части не распространяются на Дальневосточное отделение РАН, Сибирское отделение РАН и Уральское отделение РАН, т.е. все подведомственные организации остаются в их ведении.

Упомянутые выше нормы нарушают принцип единства управления фундаментальной наукой и ее материально-имущественной основой. Вполне очевидна невозможность дальнейшего развития фундаментальной науки, решения экспертных и аналитических задач без постоянного информационного обеспечения, в условиях отсутствия экспериментальной базы, которой в целом лишается Российская академия наук.

Неутешительные выводы подтверждаются ч. 10 ст. 18, согласно которой государственные задания на проведение фундаментальных (поисковых) научных исследований научным организациям, созданным в форме бюджетных и автономных учреждений и переданных в ведение Федерального органа, утверждаются данным Федеральным органом с учетом предложений РАН.

Вышеизложенное означает, что российской наукой станут управлять чиновники, в большинстве своем не обладающие ни специальными знаниями, ни научной этикой, а РАН уготована роль суфлера, предложения которого можно и не принимать во внимание.

Весьма “демократичен” и многоступенчат порядок административного избрания (скорее всего

¹¹ В соответствии с Указом Президента РФ № 735 таким Федеральным органом исполнительной власти является Федеральное агентство научных организаций.

назначения) руководителей научных организаций, переданных в ведение Федерального органа, который установлен в ч. 12 ст. 18 настоящего Закона. Руководители таких научных организаций избираются коллективом соответствующей научной организации из числа кандидатур:

согласованных с президиумом РАН;

одобренных комиссией по кадровым вопросам Совета при Президенте РФ по науке и образованию;

с их последующим утверждением данным Федеральным органом.

Вполне естественно, что порядок и сроки согласования и утверждения кандидатур на должность руководителя научной организации устанавливаются Правительством РФ.

Кроме того, как указано в ч. 13 данной статьи, Счетная палата РФ проводит внешний государственный аудит (контроль) управления и распоряжения средствами федерального бюджета, федеральной собственностью и другими ресурсами, закрепленными за государственными академиями наук, а также научными организациями. Заключение Счетной палаты РФ направляется в РАН, Правительство РФ и подлежит учету при определении эффективности деятельности научных организаций.

Не вполне ясно, учитывая содержание упомянутых выше норм, почему заключение направляется только в РАН, в то время как аудиту (контролю) подлежат все государственные академии наук, и заключение подлежит учету только при определении эффективности деятельности научных организаций, исключая при этом эффективность деятельности государственных академий наук. А как быть с аудитом (контролем) самого Федерального органа?

В ст. 19 настоящего Закона изложена новая редакция ст. 6 Закона о науке, посвященная государственным академиям наук, которая существенно отличается от ранее действовавшей редакции этой статьи.

В соответствии с п. 1 ст. 6 государственными академиями наук – некоммерческими организациями, которые созданы в форме федеральных государственных бюджетных учреждений, признаются РАО, Российская академия архитектуры и строительных наук (РААиСН), РАХ. Учредителем и собственником имущества государственных академий наук является Российская Федерация, функции и полномочия которого осуществляются Правительством РФ. При этом отдельные

функции и полномочия учредителя и собственника федерального имущества государственных академий наук могут быть переданы Правительством РФ уполномоченным федеральным органам исполнительной власти, т.е. отраслевым министерствам.

Согласно п. 5 данной статьи РАН является государственной академией наук, особенности правового статуса которой определяются специальным федеральным законом, т.е. Законом о РАН.

Как предписано в ч. 3 ст. 22 Закона о РАН, в течение трех лет со дня вступления в силу настоящего Закона не осуществляется избрание новых членов РАН, РАО, РААиСН, РАХ.

Некоторые выводы относительно перспектив развития российской фундаментальной науки

Общепризнано, что уровень национальной науки – важнейшая характеристика любого государства в мире в XXI в., которое претендует на суверенитет и достойный образ жизни своих граждан. За годы так называемых реформ Россия превратилась в периферийное сырьевое государство, доля которого на мировом рынке высокотехнологической продукции не поднимается выше десятых процента. Основная причина довольно плачевного состояния отечественной науки – почти повсеместная невостребованность полученных ею результатов современной экономикой.

Главная проблема заключается не в состоянии фундаментальной науки, а почти в полной ликвидации отраслевой и заводской прикладной науки в результате приватизации промышленных предприятий в 90-е годы, из-за чего резко упал спрос на инновации со стороны отечественной промышленности¹².

Необходимость проведения реформы РАН не оспаривалась большинством представителей научного сообщества, которая, как это принято в цивилизованном обществе, должна вестись в условиях открытого, подробного и спокойного обсуждения. В конце мая 2013 г. состоялись выборы нового президента РАН, представившего программу вдумчивого реформирования Российской академии наук, которая в целом была поддержана большинством членов РАН.

Казалось бы, Минобрнауки РФ и Правительство РФ должны были бы отреагировать на указанную выше программу путем обсуждения ее положений. Однако события стали развиваться

¹² См.: <http://www.kp.ru/daily/261185/3012320/>

по сценарию “кавалерийской атаки” на РАН по всем правилам военного искусства (внезапность, скрытность, выбор точного времени – период летних отпусков и т.д.). При этом были нарушены Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденные постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851¹³.

В соответствии с п. 6 указанных Правил общий срок общественного обсуждения уведомления и проекта нормативного правового акта должен составлять не менее 60 календарных дней в случае разработки, в частности проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии, что полностью подходило к проекту Закона о РАН. Однако законопроект был внесен в Государственную Думу без всякого его предварительного общественного обсуждения.

Основная претензия к РАН сформулирована в Пояснительной записке к законопроекту следующим образом: “Данная структура характеризуется недостаточной скоординированностью, особенно в части планирования и управления финансовыми потоками и имущественным комплексом, что негативно влияет на состояние фундаментальных и поисковых научных исследований в академическом секторе науки”.

Уровень аргументации в Пояснительной записке поражает своей примитивностью. Оказывается, академической науке мешает управление финансовыми потоками и имущественным комплексом, а вот вузовской науке решение хозяйственных вопросов не вредит – достаточно странная избирательность, смахивающая на знаменитые двойные стандарты, хотя всем совершенно ясно, что и в том и в другом научном секторе настоящие ученые хозяйственными вопросами не занимались, на то имеются соответствующие службы.

Однако этот демагогический тезис (“ученые должны заниматься наукой”), растиражированный недобросовестными СМИ и отдельными политиками, сыграл свою зловещую роль в фактической ликвидации Российской академии наук. Вполне очевидно, что в основе реформы РАН лежит экономический фактор.

Главная цель реформы, как она представляется большинству представителей научного сообщества, – это завладение имущественным

комплексом РАН преимущественно в г. Москве, поскольку, как упоминалось ранее, региональные отделения РАН (Дальневосточное, Сибирское, Уральское) не лишены управления научными организациями.

Не следует сбрасывать со счетов и политический фактор, т.е. выстраивание научной вертикали власти при помощи вновь образованного Федерального агентства научных организаций (ФАНО), Положение о котором утверждено Постановлением Правительства РФ от 25 октября 2013 г. № 959¹⁴, при помощи которого можно “эффективно” решить экономические вопросы, связанные с бывшими российскими академиями наук. Днем раньше Распоряжением Правительства РФ от 24 октября 2013 г. № 1937–р¹⁵ руководителем ФАНО назначен М.М. Котюков (прежде занимал должность заместителя министра финансов РФ), хотя ранее эту должность прочили президенту РАН В.Е. Фортову.

Небезынтересно рассмотреть основополагающие нормы Положения о ФАНО (далее – Положение), руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ. Следует полагать, что отстранение Минобрнауки РФ от прямого воздействия на процесс реформирования РАН окажет благотворное влияние на развитие российской фундаментальной науки, а также охладит пыл сторонников реформирования российской науки преимущественно путем формирования научных лабораторий по западным моделям.

На ФАНО возложены “функции по нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере организации деятельности, осуществляемой подведомственными организациями, в том числе в области науки, образования, здравоохранения и агропромышленного комплекса, а также по управлению федеральным имуществом организаций, подведомственных Агентству”.

Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно через свои территориальные органы, а также через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, ФГБУ “Российская академия наук” и его региональными отделениями, общественными объединениями и иными организациями.

¹⁴ См.: <http://government.ru/media/files/41d4968f11elf6adc.819.pdf>

¹⁵ См.: <http://government.ru/docs/7737>

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

Как следует из вышеизложенного, в демократической России восстановлено прямое административное подчинение РАН исполнительной власти, что было имманентно присуще советской плановой системе, но в целом не применяется в условиях рыночной экономики, где фундаментальная наука развивается на основе принципа самоуправления научного сообщества. Хотелось бы надеяться, что указанный радикальный метод управления российской фундаментальной наукой будет способствовать новому модернизационному рывку, который так нужен сейчас нашей экономике, с целью ее перевода на инновационный путь развития.

Агентство наделено широкими полномочиями, в частности осуществляет следующее:

вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ;

принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности;

осуществляет функции и полномочия учредителя организаций, подведомственных Агентству, а также функции и полномочия собственника федерального имущества, закрепленного за подведомственными Агентству организациями;

утверждает с учетом предложений РАН программы развития научных организаций, подведомственных Агентству, государственные задания на проведение фундаментальных (поисковых) научных исследований научными организациями, созданными в форме бюджетных и автономных учреждений и подведомственными Агентству;

разрабатывает с РАН план проведения фундаментальных (поисковых) научных исследований научными организациями, подведомственными Агентству, в рамках выполнения программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период;

проводит анализ эффективности деятельности организаций, подведомственных Агентству, в том числе с учетом научной деятельности указанных организаций, осуществляемой РАН;

в целях перераспределения имущества между организациями, подведомственными Агентству, закрепляет за такими организациями федеральное имущество и производит в установленном порядке **правомерное изъятие этого имущества** (выделено мною. – В.Е.);

осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке функции государственного заказчика, связанные с осущес-

твлением закупки товаров, работ и услуг, в том числе заключает государственные контракты и иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для обеспечения нужд Российской Федерации;

осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, главного администратора (администратора) доходов федерального бюджета, главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Кроме того, руководитель Агентства, в частности, представляет в Правительство РФ предложения о создании, реорганизации и ликвидации организаций, подведомственных Агентству, с учетом позиции РАН в отношении научных организаций.

Упомянутые выше чрезвычайно широкие полномочия Агентства и его руководителя оставляют много вопросов относительно реализации их на практике, поскольку содержат много неопределенных терминов, например “правомерное изъятие имущества” в целях его перераспределения между организациями. Особенно это заметно в части взаимодействия Агентства с РАН в решении сугубо научных проблем. Здесь не проявлена действительная роль Российской академии наук, поскольку используемые термины (“с учетом предложений”, “разрабатывает совместно”, “с учетом позиции”, “с учетом оценки”) не дают ответа на главный вопрос: может ли РАН в случае необходимости заблокировать некомпетентное с научной точки зрения решение чиновников из Агентства?

Ведь от решения этого главного вопроса (соотношение экономической целесообразности и научной необходимости) зависит будущий облик Российской академии наук, превратится ли она в дискуссионный клуб, как это задумали либеральные реформаторы от науки, или станет действенным инструментом развития научно-технического прогресса и новой индустриализации в нашей стране.

Заложенная в Положении неопределенность во взаимоотношениях между Агентством и РАО явилась причиной вмешательства в “ручной” режим Президента РФ В.В. Путина, который на встрече с президентом РАН В.Е. Фортовым и руководителем ФАНО М.М. Котюковым в Ново-Огареве 31 октября 2013 г. скорректировал сроки проведения реорганизации российских академий наук, предложив ввести годовой мораторий на имущественные и кадровые вопросы. В ходе встречи

В.В. Путин указал, что РАН и вновь созданное Агентство должны наладить взаимодействие между собой, в частности через систему госзаданий на исследования, при формировании которых РАН, ее президиум должны принимать прямое участие. “В конечном счете вместе с Агентством, но президиум Академии должен ставить конечную точку”, – уточнил он¹⁶.

¹⁶ См. подробнее: Росс. газ. 2013. 1 нояб.

Вполне очевидно, что именно в этом ключе – определяющая роль РАН во взаимодействии с ФАНО¹⁷ – должны быть внесены изменения в нормативные правовые акты, определяющие развитие фундаментальной науки в России.

¹⁷ Распоряжением Председателя Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2591-р ФАНО под управление передано 1007 государственных научных учреждений, ранее принадлежавших РАН и расформированных РАМН и РСХА.