

О правовом статусе Российской академии наук

Назначение любого нормативного акта состоит в том, чтобы потенциальную энергию людей направить в русло желательной для законодателя либо должностного лица деятельности. По умолчанию подразумевается, что законодатели, принимающие законы, и руководящие органы, издающие подзаконные документы, озабочены решением каких-то актуальных общезначимых проблем.

Для этого они меняют социальное положение управляемых ими людей посредством уточнения их правомочий, обязанностей и ответственности, открывают либо закрывают им доступ к определенным ресурсам жизнедеятельности и т.д. В случае с так называемым «реформированием» академической науки законодатели лишили учёных возможности самостоятельно заниматься научно-организационной и научно-исследовательской деятельностью под предлогом того, что они якобы работают недостаточно эффективно.

Предлагаем читателю ещё раз вернуться к нашей публикации от 23.08.2013 г. (Учёным РАН жить и работать по закону! По какому? // «Наука в Сибири», № 32—33) и в развитие поднятой в ней темы рассмотреть проблему нормативного обеспечения деятельности научного труда.

Первый вопрос, на который следует получить однозначно интерпретируемый ответ, звучит банально просто: зачем нужны нормативные акты? Ответ на него получить нелегко. Если читатель в этом сомневается, то пусть попробует сделать это самостоятельно. Со своей стороны, мы предлагаем высказывания некоторых известных авторитетов: «иметь в виду всю совокупность добродетелей» (Платон); «найти правильное и неправильное в действиях частных лиц» (Т. Гоббс); «выразить общую волю народа» (Ж.-Ж. Руссо); создать «предел, поставленный свободе воли или действий» (В.И. Даль) и т.д. В каждом из приведенных выражений сформулировано отличное от остальных понимание назначения законов: добиться общей пользы; создать диагностирующей критерий для оценки действий людей; сформулировать от имени народа общие требования к отдельным членам общества; создать ограничительные барьеры для свободы воли. В совокупности в них отражена необходимость, как указано выше, нормативного регулирования поведения людей в обществе в целях направления их потенциальной энергии в русло определенной деятельности.

Зачем это нужно? Дело в том, что любой индивид является открытой системой, находящейся в режиме постоянного обмена с внешней средой веществом и энергией. По-другому этот обмен называется процессом удовлетворения физиологических, биологических и социальных потребностей. Так как значительная часть ресурсов, необходимых для удовлетворения индивидом своих потребностей, находится в распоряжении других индивидов, то между ними возникают отношения, с одной стороны, притязаний и с другой — признания какой-то части этих притязаний, разрешаемые в процедурах добровольных либо вынужденных соглашений (договоров, сделок).

Эта схема является универсальной абсолютно для всех сфер жизнедеятельности людей. Проблема её реализации заключается в установлении оптимального соотношения между индивидуальными, социально-групповыми и общегосударственными интересами. По нашему глубокому убеждению, её разрешение на государственном уровне должно осуществляться с позиции общегосударственных интересов. К глубокому сожалению, эта простая истина недоступна до сих пор российским законодателям, являющимся в стране основным субъектом признания и защиты определенных притязаний физических и юридических лиц на объекты собственности.

Например, после нашей публикации по поводу нормативного регулирования отношений собственности (Когда под Гражданский кодекс РФ подведут научные основания // «Наука в Сибири» 2012, № 32—33) они приняли поправки к Гражданскому кодексу РФ, в ч. 1 ст. 121 которого указаны, что «ассоциацией (союзом) признаётся объединение юридических лиц и (или) граждан, ...созданное ...для достижения общественно полезных, а также иных не противоречащих закону и имеющим некоммерческий характер целей» (№ 8-ФЗ). Получается, что в Российской Федерации есть законы, разрешающие либо поощряющие общественно вредную деятельность.

В другой статье (Чью деятельность регулирует закон «Об образовании»? // «Наука в Сибири», № 25) мы показали читателю, что вся энергия законодателей при обсуждении проблемы нормативного регулирования системы образования прошла без анализа ключевого понятия «содержание образования», определения порядка его разработки в конкретных учебных дисциплинах и профессиональных образовательных программах. Лозунг первого министра образования Э.Д. Днепрова «Долой знаменную систему!» до сих пор живёт и побеждает. Иначе говоря, законодатели должны хорошо понимать свою ответственность за принятые нормативные акты.

Второй вопрос, на который следует также получить ясный ответ, звучит следующим образом: из чего складывается правовой статус науки как социального института в обществе?

Прежде чем ответить на него, предлагаем читателю определение социального института как (1) из совокупности социальных организаций, (2) объединённых в одном из секторов общественного разделения труда, (3) действующих под общим руководством и (4) по единым нормам и правилам поведения (5) в целях производства части совокупного общественного продукта.

Эти пять хорошо диагностируемых признаков позволяют применить данное определение к любому социальному институту, в том числе и к государству как органу управления обществом и являющемуся учредителем всех остальных социальных институтов. Что касается науки, то ещё в начале III в. до н.э. при организации строительства г. Александрии Птолемей I, бывший полководец Александра Македонского, поддержал инициативу ученика Аристотеля Деметрия Фалерского по созданию Музея (от греч. *museion* — храм или святилище муз) и библиотеки в Александрии. Это было первое учреждение науки. Почти шесть столетий, т.е. до 273 г., в нем жили и работали учёные, представлявшие многие области знания. Все они находились на полном иждивении сначала Птолемея, затем римских императоров. Наши современники, посещая Рим и места пребывания римских легионов в других странах, удивляются, что созданные древнеримскими инженерами некоторые гидротехнические сооружения до сих пор работают. Только при этом надо видеть связь между государственной поддержкой науки и достижениями римлян в различных сферах жизнедеятельности.

В XIX столетии почти во всех экономических развитых странах уже имелись научные структуры, учреждённые и поддерживаемые государствами в форме академий и различных научных обществ. Однако как социальный институт наука окончательно сформировалась в XX веке, когда государства как органы управления обществами взяли на себя обязанность направлять потенциальную энергию учёных в русло определённой деятельности. Примером тому может служить федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», в котором ясно указаны правовые статусы научного работника (ст. 4), научной организации (ст. 5) и государственной академии (ст. 6), т.е. их права и обязанности. Кроме того, определен порядок управления научной и (или) научно-технической деятельностью (ст. 7.) и т.д.

В частности, там указано, что «органы государственной власти... определяют соответствующие приоритетные направления развития науки и техники, обеспечивают формирование системы научных организаций, осуществление межотраслевой координации научной и (или) научно-технической деятельности, разработку и реализацию научных и научно-технических программ и проектов, развитие форм интеграции науки и производства, реализацию достижений науки и техники» (ч. 2 ст. 7).

Именно данное нормативное требование, состоящее из шести положений, до сих пор не выполнено исполнительной властью как работодателем. Вместо того чтобы внят-

но определить цели и задачи Российской академии наук, сосредоточить её кадровые, финансово-экономические, технические и другие ресурсы на решении жизненно важных задач российского общества, исполнительная власть и законодатели решили ликвидировать науку как социальный институт. Для этого они вывели научные организации из сферы влияния руководства академии (первый-третий признаки социального института) и изъяли из её распоряжения орудия производства. Российская академия превратилась в клуб академиков, членов-корреспондентов и учёных, избранных Общим собранием членов Российской академии наук (ч. 2, ст. 8 ФЗ № 253), т.е. в военачальников без войска.

На этом фоне нелепо звучит заявление авторов правового анализа Федерального закона № 253-ФЗ по поводу правового статуса Российской академии наук, утверждающих, что неясности в данном вопросе теперь якобы устранены, поскольку «функции и полномочия учредителя и собственника федерального имущества государственных академий наук от имени собственника осуществляет Правительство РФ».

Правительство и ранее выполняло эти функции, не вмешиваясь в процессы научно-организационной и научно-исследовательской деятельности. Теперь Указом Президента РФ от 27 сентября 2013 г. № 735 создано Федеральное агентство научных организаций, руководство которым «осуществляет Правительство Российской Федерации». Однако его социальное назначение в данном нормативном акте не определено. Не поставлена данная задача и Правительству РФ, кроме указания на необходимость проведения организационных мероприятий (п. а), установления предельной численности работников Агентства (п. б), финансирования (п. в) и уточнения функций федеральных органов исполнительной власти (п. г).

В связи с этим возникает третий вопрос: как после ликвидации социального института науки Правительство РФ собирается руководить научной деятельностью? Чтобы ответить на него, обратимся сначала к Положению о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утверждённому Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 года № 337 с учётом внесенных в него изменений от 09.10.2012 № 1032. Именно данное министерство должно было выполнять требования, изложенные в ч. 2 ст. 7 федерального закона № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Минобрнауки согласно п. 5.2. Положения «самостоятельно принимает» более 80 наименований нормативных правовых актов, являющихся по сути организационными документами. Научной деятельности из них посвящены только 9 (11,2%). Кроме того, имеются 53 общие функции, в том числе пять (9,4%) — по управлению научкой, если не считать целенаправленного участия Минобрнауки в развитии нанотехнологий (5.2.7, 5.5.5—5.5.9).

Внимательное знакомство с нормами, регулирующими деятельность министерства в сфере науки, показывает, что требования ч. 2 ст. 7 федерального закона № 127-ФЗ о необходимости определения приоритетных направлений развития науки и техники, обеспечения формирования системы научных организаций, развития форм интеграции науки и производства, реализации достижений науки и техники в них отсутствуют.

На этом фоне фарисейски выглядят функции координации фундаментальных научных исследований (5.5.20) и разработка прогнозов развития научной, научно-технической и инновационной сферы, рынков наукоемкой продукции и услуг (5.21), потому что закон однозначно требует осуществления «межотраслевой координации научной и (или) научно-технической деятельности», разработки и реализации «научных и научно-технических программ и проектов».

Как уже выше отмечалось, социальное назначение Федерального агентства научных организаций в Указе Президента РФ отсутствует, следовательно, данную организационную структуру формально можно

назвать только местом для кормления очередной группы государственных чиновников. Тем не менее, необходимо проанализировать Проект представленного для обсуждения Положения, призванного регулировать работу агентства. Наша задача заключается в выяснении наличия в содержании данного документа нормативных требований, направляющих потенциальную энергию работников агентства на организацию и управление деятельностью научных организаций по производству актуальных научных знаний.

Согласно ст. 17 Федерального закона № 253-ФЗ программу фундаментальных научных исследований в Российской Федерации утверждает Правительство Российской Федерации по представлению Российской академии наук. Однако её разработка в цели и задачи РАН не входит. По закону она может разрабатывать только предложения «по формированию и реализации государственной научно-технической политики» (см. ст. 7). Но оказывается, по проекту Положения Федерального агентства научных организаций «предложения по уточнению тематик и направлений исследований для направления в РАН» (6.3.15.) должна формировать данная структура. Она же «утверждает государственные задания на проведение фундаментальных научных исследований» (6.3.13). Следовательно, в ней должны быть специалисты, знающие современное состояние фундаментальных исследований, все направления научного поиска и актуальные научно-технические проблемы во всех сферах жизнедеятельности страны, нуждающиеся в актуальных научно обоснованных знаниях.

Основная масса норм в Положении о Федеральном агентстве научных организаций посвящена отношениям собственности: 26 из 49-ти, т.е. более 53%. Причём для особой убедительности некоторые из них представлены в различных вариациях (6.3.1, 5.3.3 и 6.3.4; 6.3.19 и 6.3.20). Экзотично на этом фоне выглядят нормы по организации агентством конгрессов, конференций, семинаров, выставок (6.3.25) и т.д.

Целый ряд функций агентства звучат двусмысленно. Например, оценка эффективности деятельности организаций (6.3.17). Какой деятельности? Экономической? Научно-организационной? Научно-исследовательской? Или: «приобретает в собственность Российской Федерации в установленном порядке движимое и недвижимое имущество, в том числе земельные участки, расположенные в Российской Федерации» (6.3.22). Для чего? С какой целью? Не менее сомнительно звучит положение о закреплении за организациями имущества (6.3.4). На хранение? Пользование? Распоряжение? И т.д.

Вполне понятно, основная цель данного агентства заключается не в реализации общегосударственного интереса по повышению эффективности научного труда, а в осуществлении социально-групповых интересов по переделу объектов собственности. Всякие разговоры о взаимодействии РАН с органами государственной власти несостоятельны, потому что согласно ч. 1 ст. 16 ФЗ № 253 «Российская академия наук при реализации своих целей и основных задач... осуществляет с ними только «информационное взаимодействие» и не более того.

Во время пребывания Наполеона в Египте там работали французские учёные. После разгрома французской армии англичане включили в условия капитуляции ст. 16 с положением о сдаче сохранившихся экспонатов. Ж. Сент-Илер отказался выполнить это требование победителей и напомнил, что «так же сожгли Александрийскую библиотеку». Английский генерал не захотел иметь «славы» Омара и разрешил вывезти египетские экспонаты в Музей естественной истории Парижа. Что будут дальше делать после содеянного с Российской академией наук законодатели и исполнительная власть? Ведь проблема повышения эффективности научного труда осталась.