



DOI: 10.19181/sntp.2024.6.4.3

EDN: GPFFUR

Научная статья

Research article

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ РАН В 1992–2013 гг. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ



**Филь
Марина Михайловна¹**

¹ Независимый исследователь, Москва, Россия

Для цитирования: Филь М. М. Государственная политика Российской Федерации в отношении РАН в 1992–2013 гг. Организационно-правовой аспект // Управление наукой: теория и практика. 2024. Т. 6, № 4. С. 48–70. DOI 10.19181/sntp.2024.6.4.3. EDN GPFFUR.

Аннотация. В статье рассматривается правовая политика Российской Федерации в отношении Российской академии наук в период с 1992 по 2013 г. В это время преобразованная из Академии наук СССР Российская академия наук работала в условиях реформирования политической, экономической и правовой системы страны, что отразилось на взаимоотношениях органов власти России и РАН. Анализируются два направления государственной политики, проводившиеся в отношении РАН, – организационная модернизация (реструктуризация) и определение организационно-правовой формы (формы юридического лица) для РАН. Эти направления государственной политики были сфокусированы на определении прав и полномочий Российской академии наук как субъекта правоотношений.

Ключевые слова: Российская академия наук, РАН, полномочия РАН, юридическое лицо, организационно-правовая форма, правовое регулирование, реформирование, реструктуризация, государственная политика

THE STATE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN RELATION TO THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES IN 1992–2013. THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECT

Marina M. Fil'¹

¹ Independent Researcher, Moscow, Russia

For citation: Fil' M. M. The state policy of the Russian Federation in relation to the Russian Academy of Sciences in 1992–2013. The organizational and legal aspect. *Science Management: Theory and Practice*. 2024;6(4):48–70. (In Russ.). DOI 10.19181/smtп.2024.6.4.3.

Abstract. The article deals with the legal policy of the Russian Federation in relation to the Russian Academy of Sciences (RAS) over the period from 1992 to 2013. During those years, the RAS – transformed from the USSR Academy of Sciences – was working under conditions of reforming the political, economic and legal system of the country. This affected the relationship between the Russian authorities and the Academy. The author analyzes two directions of the state policy pursued in relation to the RAS: organizational modernization (restructuring) and determining an organizational and legal form (form of a legal entity) for the RAS. These directions of the state policy were aimed at defining the rights and powers of the Russian Academy of Sciences as a subject of legal relations.

Keywords: Russian Academy of Sciences, RAS, powers of the RAS, legal entity, organizational and legal form, legal regulation, reforming, restructuring, state policy

В первой половине 1990-х гг. у органов власти не было легально выраженной государственной политики по отношению к российской научной отрасли. В реальной политике ориентация на политическую поддержку со стороны научной интеллигенции вынуждала властные органы озвучивать свои намерения о всемерной поддержке научной отрасли, заставляла их тесно сотрудничать с руководством Российской академии наук. Но в то же время оглашалось мнение о том, что в условиях глубокого экономического кризиса российское государство не способно будет сохранить науку в прежнем (советском) объёме, что она должна будет сократиться в 2–3 раза и приобрести размеры, соответствующие экономическим возможностям нового государства, что страна может позволить себе только науку, лишённую «безответственного бюджетного патернализма», способную выжить в жёсткой конкурентной среде [1, с. 42].

Этот путь нельзя было считать новым, изобретённым либеральным российским правительством в 1991–1992 гг. Ещё в советский период в конце 1980 – начале 1990-х гг. в условиях экономического кризиса государству стало очевидно, что слишком громоздкая научная отрасль, которая экстенсивно развивалась в 1960-е гг., стала неподъёмна для бюджета страны. Поэтому в мае 1991 г. Совет Министров РСФСР, вводя новые условия оплаты труда работников науки, увязал это введение с обязанностью министерств и ведомств, в ведении которых находятся научные организации, провести оценку их деятельности

и работу по совершенствованию их структуры с целью упразднения или преобразования неэффективно работающих подразделений¹.

Такая политика в отношении науки продолжилась и в новой России. Одним из её направлений стало организационное реформирование, реструктуризация научной отрасли с целью сократить число бюджетополучателей. Другим направлением была подготовка нормативной правовой базы, с опорой на которую это реформирование можно было реализовать. Эта государственная политика осуществлялась и в отношении РАН.

РЕФОРМИРОВАНИЕ, РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ

Преобразованная из Академии наук СССР в 1991 г. РАН приступила к своей деятельности, воодушевлённая предоставленными ей государством новыми принципами деятельности: организационной и имущественной независимости. Эти принципы были закреплены в единственных на начало 1990-х гг. нормативных правовых актах, регулирующих правовой статус РАН – в Указе Президента РСФСР от 21 ноября 1991 г. № 228 «Об организации Российской академии наук» и в Уставах РАН 1991 (временный Устав) и 1992 гг. Принцип имущественной независимости базировался на предоставленном Указом Президента РФ № 228 Академии наук праве собственности на находящееся в её распоряжении имущество. Организационная независимость проистекала из того, что Академия наук была признана государством самоуправляемой организацией. Самоуправляемость подразумевала, что все принимаемые Академией решения не требуют согласования и/или утверждения государственными органами. Наделение Академии наук самоуправляемостью означало, что она реализует в своей деятельности целый ряд очень важных полномочий (принятие своего Устава, выборы своего руководителя, руководство подведомственными организациями и их самостоятельное финансирование, распоряжение своим имуществом). В первой половине 1990-х гг. в условиях начавшейся экономической реформы, сильнейшего финансового кризиса, происходившей в масштабах страны приватизации государственного имущества, Академия наук стремилась максимально сохранить перечисленные выше полномочия, которые были предоставлены ей государством. В то же время государство, финансируя РАН из федерального бюджета, стремилось контролировать использование ею государственных средств и государственного имущества и получать от неё экономическую отдачу.

Нельзя не признать, что политика реструктуризации в отношении Академии имела некоторые основания. АН СССР встала на путь экстенсивного развития ещё в ранний советский период: в её структуре начался шедший с нарастанием процесс преобразования имевшихся с дореволюционного периода структурных подразделений Академии наук (лабораторий, комиссий, музеев и т. п.) в юридически самостоятельные научно-исследовательские организации. На Общем собрании РАН в апреле 1992 г. президент РАН академик Ю. С. Осипов приводил

¹ Постановление Совета Министров РСФСР от 22 мая 1991 г. № 271 «О введении новых условий оплаты труда работников науки Российской Федерации».

такие цифры роста числа академических научных учреждений: в 1970 г. их было 191, в 1975 – 223, в 1983 – 260, в 1985 – 265, в 1991 – 365. Причём даже в 1991 г. (когда, по словам президента РАН Ю. С. Осипова, рушилась страна) и в непростом в финансовом смысле 1992 г. Президиум РАН создавал новые научные институты. Сказывалась инерция советского периода развития науки, когда под каждое значимое научное направление было принято создавать самостоятельную научную организацию (или хотя бы структурное подразделение), продолжавшую существовать и после того, как направление утратило актуальность, когда новые научные организации создавались для проведения исследований по отраслевым программам, которые финансировались не из бюджета Академии наук, а из бюджетов министерств и ведомств СССР. С ликвидацией союзных министерств и ведомств программы перестали финансироваться, и созданные под эти программы исследовательские институты, значительно увеличив число академических научных организаций и количество сотрудников Академии наук, оказались без средств существования. Другой путь увеличения численности научных организаций Академии наук – дробление крупных академических научных институтов, выделение из их состава структурных подразделений с наделением их правами юридического лица для создания им лучших условий для самостоятельной экономической деятельности в условиях наступивших рыночных реформ. В апреле 1992 г. президент РАН академик Ю. С. Осипов задавал Общему собранию Академии наук вопросы: «Не породила ли подобная научная политика наши нынешние финансовые проблемы?», «Насколько стратегически было продуманным разбухание академии?» [2, с. 18].

Впервые Правительство РФ сформулировало задачу реформирования научной отрасли в Программе неотложных мер по оздоровлению экономической ситуации (одобрена на заседании Правительства РФ 16 ноября 1992 г.). Программой на 1992–1993 гг. намечались: радикальное изменение организационной структуры и механизмов финансирования науки, частичная приватизация сферы НИОКР, которая позволит освободиться от неэффективных научных организаций, реформирование организационной структуры науки, инвентаризация сети научных учреждений. Нестабильная политическая и экономическая ситуация в стране не позволили исполнительной власти вплотную заняться выполнением этих задач в то время. В следующий раз после событий 1993 г. к этому вопросу было обращено постановление Государственной Думы от 25 марта 1994 г. № 77-1 ГД, которое поставило в повестку дня задачу реформирования системы организации и координации научных исследований в стране.

Осознавая проблему «разбухания», руководство РАН предпринимало определённые меры по упорядочению сети подведомственных организаций, их структуры. Но, как сообщалось на Общем собрании РАН в марте 1993 г., большого эффекта от принятия этих постановлений руководство РАН не дождалось [3, с. 591–592]. Более того, по состоянию на 1996 г. в ведении РАН уже насчитывались 464 организации, т. е. на 100 больше, чем в 1991 г.² В дальнейшем

² См. постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 826 «Об утверждении перечня предприятий, учреждений и организаций, подведомственных Российской академии наук».

число подведомственных РАН организаций, несмотря на все предпринимаемые Академией наук меры по их реструктуризации, радикально не уменьшалось, но даже росло. По состоянию на 1 января 2009 г. у РАН было 593 (из них – 435 научных) подведомственных организации; по состоянию на 1 января 2010 г. в систему РАН входило 542 (из них научных 430) организации³. Похоже, что даже к 2010 г. проблема «разбухания» Академии наук, о которой в 1992 г. говорил президент РАН Ю. С. Осипов, не была решена.

В середине – второй половине 1990-х гг. российские власти в своей бюджетной политике перешли от аврального затыкания финансовых дыр и возврата бюджетных долгов к наступательной тактике экономии бюджетных средств путём сокращения числа бюджетополучателей, предусмотренной Программой экономии государственных расходов⁴. В свете этой тактики Российская академия наук, сумевшая в суровые в финансовом отношении 1991–1995 гг. обзавестись сотней новых организаций, финансируемых ею с помощью государственного бюджета вполне самостоятельно, в глазах органов исполнительной власти, вероятно, выглядела вызывающе. Бросающееся в глаза «разбухание» Академии наук, сопровождавшееся необходимостью увеличивать её финансирование, стояло в ряду причин, которые заставляли исполнительную власть ставить задачи реформирования и реструктуризации перед РАН постановлениями Правительства РФ от 17 апреля 1995 г. № 360 «О государственной поддержке развития науки и научно-технических разработок», от 7 мая 1997 г. № 543 «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки в Российской Федерации», подтолкнули её к включению задачи структурного реформирования академической науки в среднесрочные программы социально-экономического развития страны⁵, к созданию Правительственной комиссии по реформированию научной сферы⁶, к принятию Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг.⁷ Последняя Концепция одним из механизмов реформирования науки объявила реструктуризацию сети научных организаций на основе их государственной аккредитации. Согласно этой Концепции, реструктуризацию должны были обеспечить те органы и организации, в чьём ведении находились субъекты научной деятельности, в том числе и РАН.

Как отмечалось выше, Российская академия наук проводила работу по совершенствованию организации своей деятельности начиная с 1992 г. В этих целях проходило уточнение структуры подведомственных научных организаций

³ См. доклады главного учёного секретаря Президиума РАН о работе Президиума РАН в 2008, 2009 годах на общих собраниях РАН в 2009 и 2010 гг.: Российская академия наук : [сайт]. URL: <https://ras.ru/> (дата обращения: 05.11.2024).

⁴ См. постановление Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов».

⁵ Постановление Правительства РФ от 28 апреля 1995 г. № 439 «О Программе Правительства Российской Федерации “Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах”»; постановление Правительства РФ от 31 марта 1997 г. № 360 «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации “Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах”»; распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)»; Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы), утверждённая распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р и др.

⁶ См. распоряжение Правительства РФ от 15 августа 1997 г. № 1142-р. «О правительственной комиссии по реформированию научной сферы».

⁷ Утверждена постановлением Правительства РФ от 18 мая 1998 г. № 453 «О концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 годов».

(ликвидация деления научных организаций на отделы, создание структурных подразделений, осуществляющих прикладные исследования по контрактам), объединение родственных институтов в комплексные, создание под эгидой крупной научной организации юридически самостоятельных научных структур (научных центров, например) [4, с. 211], передача части научных организаций из системы РАН в систему других ведомств, преобразование ряда научных организаций РАН в коммерческие организации и выведение их из состава Академии наук. Проводилась реорганизация аппарата Президиума РАН, аппаратов Президиумов региональных отделений и региональных научных центров, была сокращена их штатная численность [5, с. 696]. Осуществлялся контроль за деятельностью коммерческих структур, созданных на базе академических организаций⁸. Рассматривался вопрос о сокращении числа научных отделений, но при этом отмечалось, что материальная выгода от сокращения количества отделений РАН невелика, но может ухудшиться её управляемость. При этом руководство Академии наук не раз подчёркивало, что нужны разумные преобразования (в том числе и структурные), но они должны быть взвешенными и осторожными, и что главная задача руководства РАН – сохранить Академию [6, с. 691]. С 2003 г. в Академии наук начала работу Комиссия Президиума РАН по совершенствованию структуры организации.

В 1990-е гг. финансовое положение Академии наук было очень тяжёлым. Бюджет, выделяемый государством на финансирование научной отрасли, систематически секвестировался или перераспределялся в пользу других бюджетополучателей. Средства федерального бюджета, выделяемые РАН, поступали крайне нерегулярно. Рос долг бюджета перед Академией наук. Структура расходования средств в системе Академии была очень деформированной: около 48% бюджетных ассигнований шло на зарплату, около 35% – на оплату энергоносителей, коммунальных услуг и начисления на зарплату, только около 17% – непосредственно на научную деятельность [7, с. 692]. Система взаимозачётов между получателями средств федерального бюджета, введённая Минфином России для погашения задолженности по различным платежам, работала крайне неповоротливо [4, с. 214]. Долги организаций РАН по оплате коммунальных услуг росли и могли привести к их отключению, а это в свою очередь грозило приостановкой или прекращением экспериментальных работ, гибелью живых объектов исследований и т. п. В этих условиях руководство РАН было вынуждено главное внимание уделять стабилизации финансирования Академии наук, а задачи реструктуризации и реформирования РАН с неизбежностью отходили для её руководства на второй план, хотя Президиум Академии наук ежегодно в течение 1990-х гг. на общих собраниях Академии освещал меры по реструктуризации и организационным преобразованиям в РАН.

Несмотря на проводившиеся Академией наук меры по реструктуризации и реформированию, властные структуры вряд ли остались ими довольны.

⁸ Постановление Президиума РАН от 14 декабря 1993 г. № 231 «О мероприятиях по организации учёта и рационального использования имущества Российской академии наук», распоряжения Президиума РАН от 9 февраля 1994 № 10013-60 «О функционирующих на базе институтов и организаций РАН совместных и малых предприятиях и коммерческих структурах», от 18 августа 1994 г. № 10115-426 «О коммерческих структурах, созданных при институтах РАН».

Её обвиняли в саботаже академических реформ, заявляли, что в РАН происходила имитация реформ, что вместо реальной реструктуризации институтов система продолжала имитировать реформы путём сокращения числа отделений, утверждали, что в итоге к концу 1996 г. академический сектор остался практически нереформированным⁹. Тем не менее результатом работы РАН по инвентаризации сети подведомственных организаций послужило формирование перечня предприятий, учреждений и организаций, подведомственных РАН, утверждённого постановлением Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 826. Очевидно, что к значительному росту числа академических организаций привело наделение РАН правом самостоятельно, без утверждения органами исполнительной власти, создавать подведомственные организации. Можно предположить, что подобное «самоуправление» в определённой степени компрометировало свою идею и подталкивало властные структуры к его правовому ограничению.

В наступившем XXI веке обновившиеся российское государство поставило цель завершить приватизацию государственного имущества во всех отраслях отечественной экономики, усилить контроль за использованием государственного имущества, укрепить финансовую систему страны, создать Стабилизационный фонд. При этом руководствовались «Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (утверждена постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024) и Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному собранию РФ 2002 г., которые намечали такие меры, как полную инвентаризацию объектов государственной собственности, оптимизацию количества объектов управления и др. В 2002–2003 гг. действовала Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам оптимизации бюджетных расходов, сформулировавшая конкретные рекомендации по реструктуризации и реформированию государственных академий наук и РАН в их числе. В связи с этим в отношении всей научной отрасли (так же, как и в отношении других социально-культурных отраслей – культуры, образования, здравоохранения) начала проводиться очень жёсткая государственная политика под лозунгом реформирования, оптимизации и повышения эффективности государственного сектора науки, включая академическую науку как самую масштабную часть из уцелевшей после периода перестройки российской науки.

Подступали к реформированию РАН постепенно. 22 мая 2000 г., выступая на Общем собрании РАН, Президент РФ подчеркнул, что не считает, что Академия наук нуждается в какой-то крупномасштабной реформе¹⁰. Но уже 3 декабря 2001 г. на встрече с членами Президиума РАН Президент РФ сделал ряд важных и многозначительных высказываний, касающихся модернизации РАН. «Надо, – сказал В. В. Путин, – чтобы к ней не предъявлялись претензии, будто РАН живёт по собственным законам и является “государством в государстве”». И продолжил: «В конечном итоге наша общая цель – “развернуть”

⁹ Салтыков Б. Реформирование научно-технического комплекса России в 1990-е годы // История новой России : [сайт]. URL: <http://ru-90.ru/content/6-салтыков-реформирование-научно-технического-комплекса-россии-в-1990-е-годы> (дата обращения: 07.10.2024).

¹⁰ Выступление на Общем собрании Российской академии наук // Президент России : [сайт]. 2000. 22 мая. URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/21449> (дата обращения: 07.10.2024).

академию лицом к государству и обществу, сделать её более эффективно функционирующей. Ведь воспроизводство самой себя не есть базовая цель РАН»¹¹. Временами риторика Президента РФ в отношении РАН становилась более жёсткой. В выступлении на совместном заседании Совета Безопасности РФ, Президиума Госсовета РФ и Совета по науке и высоким технологиям 20 марта 2002 г. В. В. Путин говорил о том, что работа по реформированию академической науки идёт слишком медленно, что плохо продвигается инвентаризация громоздкой структуры науки, её объёмной материальной базы и кадров, и поручил Правительству РФ, Минпромнауки России совместно с РАН срочно провести инвентаризацию научных организаций Российской Федерации, а также внести предложения по перечню критериев и методологии оценки эффективности научной, научно-технической и инновационной деятельности. Органы власти явно не доверяли руководству РАН, упрекая его в том, что академические организации живут за счёт сдачи недвижимости в аренду и при этом не приносят дохода в казну¹².

В 2003 предвыборном году Президент РФ не делал заявлений относительно РАН. Меры по реформированию академического сектора науки обсуждались на уровне федеральных органов исполнительной власти, которые тоже находились на пороге реструктуризации. Но уже в 2004 г. после реформы органов исполнительной власти, образования Министерства образования и науки РФ государство с новыми силами обратилось к вопросу реформирования государственного, в том числе академического, сектора науки. 9 февраля 2004 г. на заседании Совета по науке и образованию Президент РФ уверил присутствующих членов РАН словами: «...ничего подобного, что могло бы привести к ликвидации РАН, поддержано руководством страны не будет», но добавил, что процесс поиска путей, как сделать Академию наук более эффективной, должен быть постоянным¹³.

Заинтересованность государства в повышении эффективности академической науки укладывалась в общее русло его политики в финансовой сфере, носившей преимущественно фискальный характер. Государство поставило задачу наполнения Стабилизационного фонда РФ, проведения монетизации льгот, взяло курс на переход к новой бюджетной политике, которая была озвучена Президентом РФ в его послании Федеральному Собранию РФ 26 мая 2004 г. В. В. Путин поставил перед органами исполнительной власти задачу «...прежде всего провести реструктуризацию огромной сети бюджетных учреждений, которые растут как грибы по всей стране, изменив порядок их финансирования и сам статус значительной части таких учреждений». «...Правительство, – сформулировал

¹¹ Выступление на встрече с членами президиума Российской академии наук // Президент России : [сайт]. 2001. 3 декабря. URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/21425> (дата обращения: 07.10.2024). См. также: Владимир Путин называет чрезвычайно важной задачей развернуть Российскую академию наук лицом к государству // РИА Новости : [сайт]. 2001. 3 декабря. URL: <https://ria.ru/20011203/28027.html> (дата обращения: 07.10.2024).

¹² Выступление В. В. Путина на совместном заседании Совета Безопасности, президиума Госсовета и Совета по науке и высоким технологиям при Президенте России // Совет по науке и образованию : [сайт]. 2002. 20 марта. URL: <http://science.gov.ru/events/sten/1901/> (дата обращения: 07.10.2024).

¹³ Выступление Президента России В. В. Путина на заседании Совета по науке и высоким технологиям 9 февраля 2004 года // Наука в Сибири : [сайт]. URL: <http://www-sbras.nsc.ru/HBC/2004/n06/f02.html> (дата обращения: 05.11.2024).

Президент РФ, – должно изъять из компетенции государственных учреждений, не являющихся органами управления, властные полномочия»¹⁴. В Бюджетном послании Федеральному Собранию 12 июля 2004 г. Президент РФ отмечал низкую экономическую эффективность слишком большого и трудноуправляемого государственного сектора экономики, неоптимальность сложившейся сети бюджетополучателей. Новая бюджетная политика была сформулирована в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (утверждена постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249). В интересах повышения эффективности некоммерческого сектора экономики, достижения баланса имущественных прав и имущественной ответственности государства – учредителя и учреждённых им некоммерческих юридических лиц в ходе совершенствования гражданского законодательства готовилось расширение круга организационно-правовых форм некоммерческих организаций: разрабатывались проекты федеральных законов «Об автономных учреждениях», о специализированной государственной и муниципальной некоммерческой организации. В эти формы предполагалось перевести значительную часть государственных учреждений, в том числе научных, чтобы государство освободилось от субсидиарной имущественной ответственности, которую оно несло в отношении последних¹⁵.

После реформирования органов исполнительной власти в 2004 г. новое Министерство образования и науки не могло не учитывать новую финансовую политику государства в своей работе. Поэтому к сентябрю 2004 г. министерство, не привлекая РАН, подготовило «Концепцию участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки». Статус Концепции при её публикации был не ясен – проект ли это или документ, предназначенный для реализации, Концепция не была утверждена ни актом Министерства образования и науки, ни актом Правительства РФ, ни актом Президента РФ. Основная идея Концепции – максимально освободить государство от участия в содержании за счёт бюджета организаций научной отрасли. Согласно Концепции, к моменту её создания в сфере науки в федеральной собственности насчитывалось 2338 организаций различных организационно-правовых форм и различной ведомственной подчинённости. В результате реализации Концепции к 2008 г. планировалось оставить в федеральной собственности 100–200 организаций государственного сектора науки, составляющих его «ядро», финансируемых из государственного бюджета. Все иные научные организации в перспективе подлежали обязательному разгосударствлению (т. е. приватизации). Направлениями трансформации государственного сектора науки были объявлены: сокращение числа федеральных организаций науки в сочетании с их укрупнением, а также их ликвидация с продажей имущества, приватизация, передача части научных организаций на уровень субъектов Российской Федерации, оптимизация организационно-правовой формы научных организаций,

¹⁴ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Президент России : [сайт]. 2004. 26 мая. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/22494> (дата обращения: 05.11.2024). Уточним здесь, что в 2004 г. Российская академия наук законодательством не была отнесена к государственным учреждениям, а её властным полномочием считалось право создавать подведомственные организации и руководить их деятельностью, в том числе финансировать их.

¹⁵ См., например: *Понарина Е.* Либо вы «рулите», либо – вами // Поиск. 2004. № 10. С. 4.

функциональная перестройка государственного сектора науки (построение сети базовых институтов и университетов, интеграция научных и образовательных организаций, создание сети «национальных лабораторий»).

Концепция была составлена почти без упоминания финансируемых из государственного бюджета академий наук. Тем самым было показано, что никаких привилегий академиям наук, и РАН в их числе, в процессе реформирования государственного сектора науки предоставлено не будет, они будут реформированы на общих для всех основаниях. В прессе начался шум. Кроме эмоций по поводу неуважения академической науки в лице РАН и отраслевых академий наук, учёными была высказана и серьёзная критика Концепции с точки зрения её экономического содержания¹⁶. Учёные-экономисты указывали на методологические ошибки Концепции в выборе путей превращения экономики России из сырьевой в экономику знаний, в намерении использовать для сферы науки упрощённые методы «дикой» приватизации, применявшиеся в отраслях экономики в начале 1990-х гг., в наивности разработчиков Концепции, надеявшихся на искреннюю заинтересованность частного бизнеса в развитии научной деятельности приватизированными этим бизнесом научными организациями, тогда как на самом деле в наших экономических условиях (диктат сырьевой экономики, отсталая технологическая база научных организаций) этот интерес свёлся бы к приобретению госсобственности (недвижимого имущества, интеллектуальной собственности и др.). Авторов Концепции упрекали в формальном заимствовании западного опыта организации и финансирования науки без учёта отечественных реалий. Одна из важных претензий к этой Концепции состояла в том, что её реализация требовала создания соответствующей правовой базы, в частности, полностью отсутствовала нормативная правовая база оценки эффективности деятельности научных организаций.

Эти факты заставляют заподозрить, что со стороны органов власти это был просчитанный ход, направленный на принуждение РАН к более активному сотрудничеству в деле реструктуризации системы академических научных организаций. Критика планов повальной приватизации организаций государственного сектора науки (включая организации отраслевых академий наук и РАН) привела к тому, что Минобрнауки и РАН была создана согласительная комиссия для уточнения содержания Концепции. 22 октября 2004 г. был опубликован новый документ – «Концепция участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере науки»¹⁷. Было указано, что Концепция разработана на основании поручения Правительства РФ (протокол заседания от 21 апреля 2004 г. № 13) и в развитие целого ряда стратегических и нормативных правовых актов. За изменившимся названием скрывалось практически то же самое содержание, что в предыдущей Концепции. Отличие заключалось во внесённом в новую Концепцию разделе под названием «Особенности управления имущественными комплексами Российской академии наук и отраслевых

¹⁶ См.: *Петраков Н. Я., Сайфиева С. Н.* Управление государственными организациями в сфере науки и проблемы приватизации // Институт проблем рынка РАН : [сайт]. URL: http://www.ipr-ras.ru/old_site/articles/petrhajf.pdf (дата обращения: 01.11.2024).

¹⁷ Концепция участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере науки // Поиск. 2004. № 43. С. 4–8.

академий наук, имеющих государственный статус». Главным в этом разделе было то, что на РАН возлагалась обязанность разработать план конкретных мероприятий по управлению своим имущественным комплексом в соответствии с общими принципами данной Концепции.

Серьёзность намерений органов власти по оптимизации академического сектора науки, выраженная принятием названной Концепции, была ещё раз продемонстрирована проведением 26 октября второго в 2004 г. обновлённого Совета по науке, технологиям и образованию при Президенте РФ, на котором В. В. Путин заявил: «...прежде всего от самой Академии, мы ждём не просто ревизии, но вдумчивой и результативной модернизации, соответствующей реалиям сегодняшнего дня и устремлённой в будущее. Ждём предложений по решительной перестройке работы...»¹⁸.

По итогам октябрьского Совета 2004 г. Президент РФ поставил перед Правительством задачу подготовить к 1 июня 2005 г. предложения по модернизации структуры, функций и механизмов финансирования Российской академии наук и других академий, имеющих государственный статус. В их подготовке должны были участвовать федеральные органы исполнительной власти (Минобрнауки, Минфин, Минэкономразвития) и Российская академия наук. К маю 2005 г. РАН опубликовала подготовленный ею проект «Программы модернизации функций, структуры и механизмов финансирования Российской академии наук»¹⁹. Минобрнауки решило не ограничиваться вопросами модернизации лишь академического сектора науки и обнародовало доклад «О повышении эффективности деятельности государственного сектора науки», который содержал специальный раздел об академической науке, основные положения которого были опубликованы в печати²⁰.

Правительство РФ на своём заседании 30 июня 2005 г. рассмотрело доклад Министерства образования и науки РФ, одобрило предложения министерства, направленные на повышение эффективности управления академиями наук, имеющими государственный статус, а также поручило Министерству совместно с заинтересованными органами исполнительной власти, РАН и отраслевыми академиями наук доработать представленные материалы и разработать план по реализации намеченных мероприятий.

В то время как РАН и Минобрнауки готовили свои документы по модернизации академической науки, Администрация Президента РФ объявила открытый конкурс на выполнение научно-исследовательской работы по теме «Анализ структуры, функций, источников и механизмов финансирования Российской академии наук, Российской академии образования, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств. Возможные пути их модернизации, в том числе механизмы интеграции».

¹⁸ Выступление на заседании Совета по науке, технологиям и образованию // Президент России : [сайт]. 2004. 26 октября. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22660> (дата обращения: 07.10.2024).

¹⁹ Проект «Программы модернизации функций, структуры и механизмов финансирования Российской академии наук» // Поиск. 2005. № 16.

²⁰ Доклад директора Департамента государственной научно-технической и инновационной политики Д. В. Ливанова на коллегии Министерства образования и науки РФ «О развитии государственного сектора науки» // Поиск. 2005. № 21.

Для выполнения этого исследования был выделен грант в полтора миллиона рублей, который должен был получить тот, кто поможет Экспертному управлению Администрации Президента РФ разобраться в ситуации с российской наукой²¹. В результате появилась аналитическая записка «Академический сектор науки в среднесрочной перспективе», подготовленная фондом «Центр экономических исследований и распространения экономической информации “Открытая экономика”»²².

Основные выводы этой записки заключались в следующем. Самореформирование РАН силами самой Академии наук окажется малоэффективным. Возможны три сценария реформирования РАН: инерционный (Академия наук реформирует себя самостоятельно и ничего не меняется), революционный (лишение РАН административных функций в отношении научных организаций, превращение её в элитарный клуб выдающихся учёных с высоким персональным содержанием, радикальная оптимизация сети академических научных организаций) и эволюционный. Последний сценарий, по оценке авторов, наиболее сложен, но и наиболее предпочтителен в связи с наименьшим риском утраты страной научного потенциала.

Некоторые положения этой аналитической записки были учтены при формировании окончательного варианта «Программы модернизации структуры, функций и механизмов финансирования академического сектора науки», которую Межведомственная комиссия по научно-инновационной политике одобрила 11 октября 2005 г. В феврале 2006 г. Минобрнауки утвердило обширный план мероприятий по реализации названной Программы. Планом предусматривалось проведение таких мер, которых от Академии наук давно и постоянно требовали органы власти: оптимизация (реструктуризация) сети научных организаций академического сектора науки (ликвидация неэффективно работающих организаций, консолидация однопрофильных, изменение организационно-правовой формы академических научных организаций, передача части академических организаций в подчинение федеральным органам исполнительной власти и субъектам РФ, включение в состав РАН научных организаций из отраслевых академий наук), инвентаризация имущества и активов РАН, разработка показателей для мониторинга результативности и эффективности академических научных организаций и проведение такого мониторинга, изменение устава РАН и ряд других. Планом также было намечено введение в действие нового порядка утверждения в должности президента РАН.

Примерно такие же меры по модернизации академического сектора науки были сформулированы в Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г. (утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике 15 февраля 2006 г.): введение нового порядка утверждения уставов и утверждения в должности президентов государственных академий наук; оптимизация организационно-правовых форм организаций академического сектора науки; оптимизация сети научных организаций

²¹ Петухов С. Кремль поступил с Академией по науке. Администрация Президента взялась за реформу РАН // Коммерсантъ. 2005. 14 мая. № 86. С. 7.

²² Академический сектор науки в среднесрочной перспективе // Российская академия наук : [сайт]. URL: <https://ras.ru/FStorage/FileInfo.aspx?id=5338dfcd-491a-45cb-82bb-0fe9c1b6dee9> (дата обращения: 01.11.2024).

академического сектора науки (перепрофилирование неэффективных, передача в ведение субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти); оптимизация соотношения базового и программно-целевого финансирования академических научных организаций; внедрение оценки результативности деятельности академических научных организаций, основанной на количественно измеримых показателях.

Как отмечали в то время исследователи, первые попытки реформирования академической науки, проводившиеся в 1992–2005 гг., остались незавершёнными, поэтому впереди была новая реформа [8, с. 12].

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РАН И ЕГО ИЗМЕНЕНИЕ

В 2000–2006 гг. результатом «третьего похода» на РАН [9, с. 101] была в итоге не реструктуризация (она была впереди), а серьёзное изменение её правового статуса и обновление её Устава в 2007 г.

Организационно-правовой статус любого юридического лица в значительной степени определяется закреплёнными в его правоустанавливающих документах правами и полномочиями, реализуемыми им в его деятельности. Напомним, что с момента преобразования из АН СССР в Российскую академию наук её правоустанавливающими документами были только Указ Президента РФ № 228 и Устав РАН (Временный устав 1991 г. и позже Устав 1992 г.). Согласно этим документам, РАН юридически освободилась от государственного руководства и контроля, продолжая в то же время финансироваться за счёт государственного бюджета. Начиная с 1992 г. в соответствии со своим Уставом 1992 г. РАН была вправе осуществлять самостоятельно без предварительного согласования и последующего утверждения следующие полномочия:

- принятие общим собранием РАН Устава РАН;
- определение через Устав структуры РАН (отделения, региональные отделения и др.);
- определение через Устав структуры органов управления РАН (Общего собрания, Президиума) и формирование их персонального состава;
- привлечение к управлению РАН научных сотрудников академических научных организаций, которые теперь вместе с её членами привлекались к участию в работе Общего собрания РАН и общих собраний отделений РАН с правом решающего голоса (кроме выборов членов Академии);
- определение Общим собранием РАН общего числа членов РАН;
- формирование персонального состава РАН и персонального состава руководства РАН (т. е. выборы членов РАН);
- выборы в члены РАН на пожизненной основе, невозможность лишения звания члена РАН ни при каких обстоятельствах даже самими членами Академии;
- определение направлений научных исследований, проводимых организациями Академии наук;
- право собственности на имущество, которым владела сама РАН и её подведомственные организации (здания, сооружения, приборы и др.);

- создание и ликвидация Президиумом РАН подведомственных организаций, утверждение положений об этих организациях, определение направления их деятельности, утверждение их руководителей, наделение их имуществом, находящимся в ведении Академии наук, определение порядка их деятельности и финансирования;
- отчёт о деятельности Академии наук Президиум РАН представлял на утверждение только Общему собранию РАН, но не государственным органам.

За сохранение самостоятельности в реализации этих полномочий Академия наук боролась вплоть до 2013 г.

Указ № 228 определил РАН как общероссийскую самоуправляемую организацию, действующую на основании собственного устава. Устав РАН 1992 г. продублировал это определение. Эти определения работали только до принятия в 1994 г. Части первой Гражданского кодекса РФ, предусматрившей организационно-правовые формы, в которых могут действовать юридические лица. Поэтому с 1994 г. встала задача найти в ГК РФ для Академии наук подходящую форму юридического лица (организационно-правовую форму), в которую её можно было «втиснуть». Но как раз здесь и были определённые сложности.

В первой половине 1990-х гг. государство, финансировавшее РАН из государственного бюджета, выступало сторонником признания Академии наук государственным учреждением с наделением её соответствующими учреждению ограниченными имущественными и организационными правами. РАН, со своей стороны, указывала на то, что если РАН и учреждение, то учреждение особого рода (*sui generis*), в подтверждение чего приводились такие аргументы, как закреплённые ФЗ «О науке...» за Академией наук права организационного и имущественного самоуправления, в частности, осуществление прав учредителя подведомственных организаций. Как государственные органы, так и сама РАН считали, что Академия наук одновременно имеет признаки как государственной организации (например, госбюджетное финансирование), так и общественной (самоуправление, членство). Часто при обсуждении и решении вопросов, относящихся к Академии наук, говорили представители руководства РАН, рассматривают лишь одну из этих составляющих, приравнивая её либо к чисто государственным, либо к чисто общественным организациям [10, с. 37], в работе с Госкомимуществом опирались на указ Президента РФ № 228 (о праве собственности), а по вопросам приватизации обращались к запретившему приватизацию в РАН постановлению Верховного Совета РСФСР²³. Президент РАН академик Ю. С. Осипов признавал: «Мы порой умело использовали это, защищая интересы академии» [4, с. 210]. В этих условиях руководство Академии наук настаивало на статусе, аналогичном на то время статусу МГУ, т. е. на статусе самоуправляемой государственной организации, которой предоставлены права самостоятельного (без участия органов исполнительной власти) владения, пользования и распоряжения федеральным имуществом [10, с. 40]. Для государства решение вопроса о форме юридического лица Академии наук было актуально на фоне того, что в указанный период возникла масса «академий

²³ Лезин О. О статусе собственности и собственно о статусе // Поиск. 1995. № 4. С. 1.

наук»²⁴, которые в той или иной степени претендовали на внимание государства. Законодателю важно было отделить академии, поддерживаемые за счёт государственного бюджета, от действующих без государственной поддержки.

Первой попыткой привести правовой статус РАН в соответствие с Гражданским кодексом РФ стал Указ Президента РФ от 15 апреля 1996 г. № 558 «О мерах по развитию фундаментальной науки в Российской Федерации и статусе Российской академии наук», который отнёс РАН к некоммерческим организациям. Указ не уточнил, к какой конкретно форме НКО отнесена Академия, хотя формы этих организаций были установлены в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Это свидетельствует о том, что даже после принятия в 1994 г. Части первой ГК РФ согласия между РАН и органами власти в понимании её правового статуса не сложилось. Если до принятия Гражданского кодекса РФ руководство РАН придерживалось мнения, что Академия наук – коммерческая организация, прибыль которой идёт на развитие научно-технической базы и на повышение заработной платы учёным²⁵, то после принятия Части первой Гражданского кодекса РФ, как считали в Академии наук, его авторам оказалось не под силу определить правовой статус РАН²⁶.

В 1996 г. был принят Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 27 августа 1996 г. № 127-ФЗ. Закон включал статью 6 «Академии наук в Российской Федерации», регулировавшую основы правового статуса Российской академии наук. Впоследствии статья 6 имела, кроме первоначальной 1996 г., ещё три редакции: 1998, 2006 и 2011 гг. Поэтому в Устав РАН 1992 г. с учётом ФЗ «О науке...» вносились поправки в 1996, 1997, 1998 и 1999 гг., которые учитывали всё то новое, что формулировалось в отношении РАН в статье 6 названного закона в редакциях 1996–1998 гг.

Тем не менее с 2000 г. представители власти неоднократно подчёркивали необходимость модернизации правового статуса и организации деятельности РАН. Об этом говорилось на встречах Президента РФ с членами РАН на Общем собрании РАН 22 мая 2000 г., на встрече в Дагомьсе 17 августа 2000 г. Поручением Президента РФ № от 19 ноября 2000 г. № Пр-2286 была предусмотрена подготовка предложений по приведению Устава РАН в соответствие с действующим законодательством и его представление для утверждения Президентом РФ (заметим, что по состоянию на конец 2000 г. утверждение Устава РАН Президентом РФ не было предусмотрено ФЗ «О науке...»). В послании Федеральному Собранию 3 апреля 2001 г. Президент РФ отметил, что нормативно-правовая и уставная база деятельности Академии наук архаична²⁷. Прислушавшись к критике и выполняя поручение Президента РФ, Общее собрание РАН 14 ноября 2001 г. приняло, внося в него все рекомендованные органами исполнительной власти

²⁴ По данным прессы к 2013 г. в России действовали 74 академии наук – см.: Акчурина А. Какие академии наук есть в России // Коммерсантъ Власть : [сайт]. 2013. 8 июля. URL: <https://kommersant.ru/doc/2228137> (дата обращения 24.09.2024).

²⁵ Бубен М. Борьба за несвободу // Поиск. 1994. № 24. С. 1.

²⁶ Лезин О. О статусе собственности и собственно о статусе // Поиск. 1995. № 4. С. 1.

²⁷ Послание Президента Российской Федерации от 03.04.2001 г. б/н // Президент России : [сайт]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/36350> (дата обращения: 12.10.2024).

поправки, Устав РАН в новой редакции – Устав РАН 2001 г.²⁸ Устав структурно и по содержанию полностью соответствовал Гражданскому кодексу РФ, что было подтверждено Министерством юстиции РФ²⁹. Но условие об утверждении Устава РАН Президентом РФ в Уставе РАН 2001 г. не вошло, так как оно не было предусмотрено в ФЗ «О науке...». Поэтому на встрече с членами Президиума РАН 3 декабря 2001 г. Президент РФ, похвалив Академию за начало модернизации, вновь напомнил, что крайне важно уточнить юридический статус РАН, привести уставные документы Академии в соответствие с имущественным законодательством³⁰.

В соответствии с рекомендациями органов власти работа над приведением правового статуса РАН в соответствие с действующим российским законодательством продолжалась и после 2001 г. Главным вопросом, требовавшим ответа на этом этапе, по-прежнему было определение формы юридического лица (организационно-правовой формы) для самой Академии наук. От решения этого вопроса зависело то, какие полномочия РАН из перечисленных выше, Академия наук будет осуществлять в своей деятельности в дальнейшем. Поиск ответа на этот вопрос вёлся и ранее, но после 2000 г. откладывать его решение, как это делалось раньше, стало уже невозможным.

Начиная с августа 1996 г. в ФЗ «О науке...» несколько раз пытались определить организационно-правовую форму РАН. В первой редакции статьи 6 ФЗ «О науке...» было обозначено, что РАН «имеет государственный статус». В редакции статьи 6 1998 г. РАН была признана имеющей государственный статус некоммерческой организацией (учреждением). В 2006 г. была сделана попытка наделить РАН (как и все другие академии наук – РАНХ, РАСХН и др.) особой формой (*sui generis*) юридического лица. В статье 6 было указано, что РАН – это «государственная академия наук – некоммерческая организация». Возможно, надеялись на то, что «государственная академия наук» как особая форма юридического лица будет признана самостоятельным видом некоммерческой организации наряду, например, с государственной компанией или фондом, правовой статус которых регулировался Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Такая организационно-правовая форма РАН была закреплена в Уставе РАН 2007 г., утверждённом постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2007 г. № 785. Но идея о такой организационно-правовой форме Академии наук не была в то время поддержана в органах исполнительной власти. Поэтому в 2011 г. четвёртая редакция статьи 6 ФЗ «О науке...» установила, что РАН – это государственная академия наук, которая создана в форме государственного бюджетного учреждения, что нашло отражение в изменении редакции Устава РАН 2007 г.³¹ Так в 2011 г. был решён ключевой вопрос о правовом статусе РАН, который стал причиной изменений всех остальных прав и полномочий Академии наук.

²⁸ Уставы Российской академии наук. 1721–2009. М. : Наука, 2009. С. 257. ISBN 978-5-02-037040-1.

²⁹ Ваганов А. Владимир Путин пообщался с академиками // Независимая газета. 2001. 5 декабря.

³⁰ Выступление на встрече с членами Президиума Российской академии наук // Президент России : [сайт]. 2001. 3 декабря. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21425> (дата обращения: 14.10.2024).

³¹ Устав РАН 2007 г. имел, кроме первой, ещё пять редакций в 2008, 2010 и 2011 гг. и действовал до 27.06.2014.

Если РАН признана государственным бюджетным учреждением, то встаёт вопрос о том, кто является её учредителем и каковы его полномочия в отношении Академии. В отношении РАН прямого ответа на этот вопрос во всех редакциях статьи 6 ФЗ «О науке...» дано не было. Этот неловкий момент удалось обойти, упомянув в Уставе РАН 2007 г., утверждённом Правительством РФ, что к созданию Российской академии наук имеет отношение император Пётр I. В отношении реорганизации и ликвидации уже в 1996 г. РАН подвели под общее правило, гласящее, что государственные академии наук реорганизуются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента РФ или Правительства РФ³². Из всего этого следовал вывод, что учредителем Российской академии наук является государство в лице тех или иных органов, которые вправе в том или ином объёме осуществлять в отношении РАН функции и полномочия учредителя.

Какие полномочия учредителя в отношении РАН государство оставило за собой?

Во-первых, право собственности на имущество, используемое РАН. Вопрос о правах РАН на принадлежащее ей и её организациям имущество в 1991–1996 гг. был неизменно в центре внимания органов власти. В духе времени у властных структур единого мнения по этому вопросу не было. Указ Президента РФ от 21 ноября 1991 г. № 228 признал за РАН право собственности на имущество, постановление Верховного Совета РФ от 21 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, и муниципальную собственность» отнесло имущество, находившееся в ведении РАН, к объектам федеральной собственности, Устав РАН 1992 г. в его первоначальной редакции от 23 декабря 1992 г. указал, что РАН обладает имуществом на правах собственности, что вступало в противоречие с постановлением ВС № 3020-1 и давало властным структурам основание считать, что уставные документы Российской академии наук не соответствуют законодательству Российской Федерации. Вопрос постепенно был разрешён в ФЗ «О науке...». В статье 6 в редакции 1996 г. Академия была наделена законом правом «управления своим имуществом». Далее было расшифровано, что РАН владеет, пользуется и распоряжается имуществом, переданным ей в оперативное управление или хозяйственное ведение, в соответствии с законодательством РФ. В 1998 г. статья 6 уточнила, что РАН наделяется правом владения, пользования и распоряжения переданным им имуществом, находящимся в федеральной собственности, в соответствии с законодательством Российской Федерации. В 2011 г. последовало новое уточнение статьи 6: было зафиксировано, что РАН наделена правом владения, пользования, распоряжения имуществом, находящимся в федеральной собственности и принадлежащим ей на праве

³² Эта норма прямого отношения в части создания академий к Российской академии наук не имела. Но она пригодилась в 2013 г., когда Федеральным законом «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 сентября 2013 г. № 253-ФЗ Российская академия наук, едва избежав ликвидации, была реорганизована.

оперативного управления в соответствии с законодательством РФ. Это согласовывалось с нормами гражданского законодательства о том, что учреждению может принадлежать только право оперативного управления на имущество учредителя. Так в дискуссии о праве собственности РАН на имущество была поставлена точка.

Во-вторых, бюджетное финансирование и контроль за его использованием. Заметим, что РАН изначально стояла за бюджетное финансирование её деятельности, что было отражено в её Уставах как 1991, так и 1992 гг. Поэтому уже в 1996 г. в первой редакции статьи 6 ФЗ «О науке...» было установлено, что финансирование РАН осуществляется за счёт средств федерального бюджета, указываемых в нём отдельной строкой, и иных источников, не запрещённых законодательством Российской Федерации. В редакции статьи 6 1998 г. было уточнено, что отдельной строкой федерального бюджета финансируются не только сама РАН, но также региональные отделения РАН, и что эти организации являются прямыми получателями и главными распределителями средств федерального бюджета.

Государство-учредитель не забыло и про контроль за использованием бюджетных средств. Уже в первой редакции статьи 6 ФЗ «О науке...» в 1996 г. было установлено, что РАН ежегодно представляет Президенту РФ и Правительству РФ отчёты о проведённых научных исследованиях и научных и (или) научно-технических результатах. В 1998 г. к этому списку были добавлены ежегодно представляемые туда же предложения о приоритетных направлениях развития фундаментальных и прикладных наук. В третьей редакции статьи 6 в 2006 г. формулировку уточнили: теперь и Правительству РФ, и Президенту РФ от РАН требовалось представлять доклады о состоянии фундаментальных наук, прикладных наук в Российской Федерации и о важнейших научных достижениях, полученных российскими учёными; отчёты о своей научно-организационной деятельности, финансово-хозяйственной деятельности; предложения о приоритетных направлениях развития фундаментальных наук, прикладных наук, а также направлениях поисковых исследований. Так РАН обязали отчитываться в своей деятельности перед государством-учредителем.

В-третьих, утверждение Устава РАН. Как первая, так и последующие редакции статьи 6 ФЗ «О науке...» включали положение, суть которого заключалась в том, что деятельность Российской академии наук регулируется как законодательством Российской Федерации, так и её Уставом. Упоминание Устава РАН в норме Федерального закона повышало его значимость как нормативного источника, регулирующего правовое положение Академии наук. Тем не менее, чтобы не возникало правовых коллизий, постепенно с 1996 по 2011 г. некоторые положения Устава РАН, касающиеся полномочий самоуправления, дублировались в статье 6 ФЗ «О науке...» с определёнными уточнениями. Положение о самостоятельной разработке Академией наук и принятии общим собранием РАН своего Устава было дополнено нормой о том, что Устав РАН утверждается Правительством РФ (2006 г.). Самостоятельное определение Общим собранием РАН своего руководителя – президента РАН – было дополнено положением о том, что президент РАН утверждается в должности Президентом РФ по представлению Общего собрания РАН (2006 г.). В статье 6 ФЗ «О науке...» были

продублированы положения Устава РАН о том, что высшим органом управления РАН является Общее собрание РАН (2006 г.), что Академия наук самостоятельно определяет свою структуру (1996 г.) и выбирает персональный состав Президиума РАН, самостоятельно определяет персональный состав Академии наук через выборы академиков и членов-корреспондентов. Законодатель благо- разумно не реализовал обсуждавшуюся в то время органами исполнительной власти идею об утверждении государством персонального состава академиков и членов-корреспондентов после их выборов на общем собрании РАН. Идея аргументировалась тем, что члены академии получают ежемесячные выплаты (оклады за звание) из бюджета государства.

Интересно проследить эволюцию полномочия РАН по определению числа своих членов. В Уставе 1992 г. (п. 11) было определено, что общее число членов Российской академии наук определяется Общим собранием РАН. Согласно Уставу РАН 2001 г. Общее собрание РАН определяет только число академиков и число член-корреспондентов, а общее число членов РАН определяется Общим собранием РАН по согласованию с Правительством РФ. В Уставе РАН 2007 г. акценты сместились: численность членов Академии наук устанавливается Правительством РФ по представлению Общего собрания РАН. Решающее слово за Правительством РФ. Тем более, что, согласно Уставу РАН 2007 г., Правительство РФ устанавливает оклады за звания действительных членов Российской академии наук и член-корреспондентов Российской академии наук. Так РАН утратила ещё одно полномочие организационного самоуправления.

К чести Российской академии наук, стоит отметить, что из её Устава 2007 г. не исчезла норма о том, что членами Общего собрания РАН являются не только члены Академии наук (академики и члены-корреспонденты), но также делегированные на общее собрание РАН научные сотрудники подведомственных научных организаций. Также в Уставе РАН 2007 г. сохранилась норма о пожизненном избрании в члены Академии наук.

Требовало урегулирования ещё одно самое важное с точки зрения государства-учредителя полномочие РАН, которое она осуществляла со времён СССР, – право на создание, реорганизацию, ликвидацию и самостоятельное финансирование из своего бюджета (формирующегося за счёт средств государственного бюджета) подведомственных Академии наук организаций. Фактически как АН СССР, так и РАН в отношении этих организаций осуществляла полномочия учредителя. За сохранение или лишение Академии наук именно этого права шла борьба между РАН и органами власти вплоть до 2013 г.

Ярким примером такой борьбы было опубликование в 2007 г. проекта Модельного устава государственной академии наук³³, подготовленного под эгидой Центра «Открытая экономика». В тексте проекта было указано, что он разработан во исполнение Поручения Президента РФ по итогам заседания Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию, состоявшегося 26 октября 2004 г. Проект, относя Академию наук к некоммерческим организациям (точнее форма юридического лица документом не определялась),

³³ Модельный устав государственной академии наук // Институт истории естествознания и техники им. С. И. Вавилова РАН : [сайт]. URL: <https://ihst.ru/projects/sohist/document/ustav/model2007.htm> (дата обращения: 17.10.2024).

в систему органов управления Академии наук включил Общее собрание АН, Президента АН, Правление АН, Президиум АН, Наблюдательный совет АН (в составе одного представителя от Администрации Президента РФ, двух от Федерального собрания РФ, трёх от Правительства РФ, трёх от АН). Одним из принципов организации её деятельности Модельный устав назвал разделение функций научного руководства и административно-финансового руководства. Реализация последнего принципа и означала бы лишение Академии наук прав учредителя подведомственных организаций. Стремление государства лишить Академию наук правомочий учредителя подведомственных организаций объяснялось «непрозрачностью» финансовых потоков внутри академической системы и слабой экономической результативностью деятельности РАН. Стремление властных структур лишить Академию наук полномочий учредителя подведомственных организаций опиралось на доктрину гражданского права, которая не разрешает учреждению быть учредителем в отношении иных юридических лиц. Противовесом этому стремлению была историческая традиция руководства Академией наук СССР и впоследствии РАН своими подведомственными организациями. Но даже во времена СССР такое положение дел давало обществу основание называть АН СССР министерством науки.

В ходе урегулирования этого вопроса в 1996 г. в первой редакции статьи 6 ФЗ «О науке...» указано, что в РАН входят научные организации и организации научного обслуживания и социальной сферы. В 1998 г. эта маловразумительная формулировка («входят») была заменена положением о том, что РАН наделена правом на создание, реорганизацию и ликвидацию входящих в её состав предприятий, учреждений и организаций, закрепление за ними федерального имущества, правом на утверждение их уставов и назначение руководителей, правом на финансирование их деятельности за счёт средств, получаемых из государственного бюджета. Перечисленные полномочия РАН как раз и являлись полномочиями учредителя в отношении подведомственных Академии наук организаций, хотя в законе они так не назывались. Положение было исправлено только в 2011 г., когда в четвёртой редакции статьи 6 ФЗ «О науке...» (ФЗ от 06.11.2011 № 291-ФЗ) была однозначно сформулирована норма о том, что РАН вправе осуществлять от имени Российской Федерации полномочия учредителя подведомственных организаций и собственника закреплённого за ними федерального имущества. В развитие этого положения Федерального закона было принято постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 450 «О порядке осуществления государственными академиями наук полномочий учредителей подведомственных государственных учреждений и собственников закреплённого за ними федерального имущества».

Казалось бы, длительно обсуждавшийся вопрос об организационно-правовой форме (форме юридического лица) Российской академии наук и её полномочиях учредителя нашёл своё разрешение. Был достигнут компромисс, когда государство-учредитель государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» оставило за собой такие ключевые полномочия в её отношении, как утверждение устава, утверждение (фактически назначение) руководителя, финансирование и контроль за деятельностью, но разрешило Академии наук

в свою очередь осуществлять полномочия учредителя и собственника в отношении подведомственных ей организаций.

Но в 2012 г. борьба не закончилась. Прошло чуть больше года, и положение изменилось на противоположное. На основании Федерального закона от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» прошла реструктуризация Российской академии наук путём слияния РАН, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук и передачи подведомственных им организаций в ведение специально созданного для этой цели федерального органа исполнительной власти – Федерального агентства научных организаций. В полном соответствии с доктриной гражданского права и с гражданским законодательством РАН была освобождена от полномочий их учредителя. Теперь организации, называемые организациями Российской академии наук, существуют в природе, но они подведомственны Министерству науки и высшего образования РФ. С правовой точки зрения ситуация довольно странная. Противоречит ли она доктрине гражданского права, не ясно.

Резюмируя в правовом плане, можно сказать, что, согласно российскому законодательству, учреждение, финансируемое учредителем, не вправе рассчитывать на независимость и самоуправление, особенно в имущественной и финансовой сфере. Поэтому государство, наделив в 1991 г. Российскую академию наук новыми широкими полномочиями, спохватившись, стало последовательно принимать меры к изъятию у Академии наук большинства этих полномочий, к встраиванию РАН в систему субъектов имущественных и финансовых отношений, складывающихся на базе государственной собственности, к лишению её полномочий, свойственных только государственным органам исполнительной власти. Длительное сопротивление Академии наук попыткам её реформирования и реструктуризации привело к тому, что её модернизация была проведена не по эволюционному сценарию, рекомендованному органам власти аналитической запиской «Академический сектор науки в среднесрочной перспективе». Российскую академию наук реформировали по самому неблагоприятному, плохо продуманному, проведённому в авральном порядке революционному сценарию, реализация которого стала возможна благодаря наличию сильной политической воли³⁴.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. *Салтыков Б. Г.* Реформирование российской науки: анализ и перспективы // Отечественные записки. 2002. № 7. С. 25–42.
2. *Осипов Ю. С.* Первые шаги Российской академии наук. Вступительное слово президента РАН академика Ю. С. Осипова // Вестник РАН. 1992. № 7. С. 14–28.

³⁴ *Дежина И. Г.* Реформа РАН: причины и последствия для науки в России // Российский совет по международным делам : [сайт]. 2014. 22 мая. URL: https://russiancouncil.ru/blogs/ifri/_1187/ (дата обращения: 20.10.2024).

3. Макаров И. М. О работе Президиума Российской академии наук и выполнении решений общих собраний РАН. Доклад главного учёного секретаря президиума РАН академика И. М. Макарова // Вестник РАН. 1993. № 7. С. 590–595.
4. Осипов Ю. С. Пять трудных лет. Доклад президента РАН академика Ю. С. Осипова // Вестник РАН. 1997. № 3. С. 208–217.
5. Платэ Н. А. О работе президиума РАН в 1997 году. Доклад главного учёного секретаря РАН академика Н. А. Платэ // Вестник РАН. 1998. № 8. С. 690–698.
6. Осипов Ю. С. Реформирование необходимо, но без кавалерийских наскоков. Вступительное слово президента РАН академика Ю. С. Осипова // Вестник РАН. 1994. № 8. С. 685–692.
7. Осипов Ю. С. Российскими учёными получены результаты мирового значения. Вступительное слово президента РАН академика Ю. С. Осипова // Вестник РАН. 1995. № 8. С. 685–697.
8. Семёнов Е. В. Концептуальные основы государственной научной политики в постсоветской России // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2008. Т. 3, № 1. С. 12–37. EDN JWQTWB.
9. Осипов Г. В. Академия наук – три века служения отечеству. М. : ИСПИ РАН, 2013. 358 с. ISBN 978-5-7556-0484-0.
10. Нефедов О. М. О правовом режиме собственности Академии наук. Доклад вице-президента РАН академика О. М. Нефедова // Вестник РАН. 1992. № 7. С. 37–43.

REFERENCES

1. Saltykov B. G. Reforming Russian science: Analysis and prospects [Reformirovanie rossiiskoi nauki: analiz i perspektivy]. *Notes of the Fatherland=Otechestvennye zapiski*. 2002;(7):25–42. (In Russ.).
2. Osipov Yu. S. The first steps of the Russian Academy of Sciences. Opening address by the President of the RAS, Full Member Yu. S. Osipov [Pervye shagi Rossiiskoi akademii nauk. Vstupitel'noe slovo prezidenta RAN akademika Yu. S. Osipova]. *Herald of the Russian Academy of Sciences=Vestnik Rossiiskoi akademii nauk*. 1992;(7):14–28. (In Russ.).
3. Makarov I. M. On the work of the Presidium of the Russian Academy of Sciences and the implementation of decisions of the general meetings of the RAS. Report of the Chief Academic Secretary of the Presidium of the RAS, Full Member I. M. Makarov [O rabote Prezidiuma Rossiiskoi akademii nauk i vypolnenii reshenii obshchikh sobranii RAN. Doklad glavnogo uchenogo sekretarya prezidiuma RAN akademika I. M. Makarova]. *Herald of the Russian Academy of Sciences=Vestnik Rossiiskoi akademii nauk*. 1993;(7):590–595. (In Russ.).
4. Osipov Y. S. Five difficult years. Report of the President of the RAS, Full Member Yu. S. Osipov [Pyat' trudnykh let. Doklad prezidenta RAN akademika Yu. S. Osipova]. *Herald of the Russian Academy of Sciences=Vestnik Rossiiskoi akademii nauk*. 1997;(3):208–217. (In Russ.).
5. Plate N. A. On the work of the Presidium of the RAS in 1997. Report of the Chief Academic Secretary of the RAS, Full Member N. A. Plate [O rabote prezidiuma RAN v 1997 godu. Doklad glavnogo uchenogo sekretarya RAN akademika N. A. Plate]. *Herald of the Russian Academy of Sciences=Vestnik Rossiiskoi akademii nauk*. 1998;(8):690–698. (In Russ.).
6. Osipov Yu. S. Reforming is necessary, but without cavalry attacks. Opening address by the President of the RAS, Full Member Yu. S. Osipov [Reformirovanie neobkhodimo, no bez kavaleriiskikh naskokov. Vstupitel'noe slovo prezidenta RAN akademika Yu. S. Osipova]. *Herald of the Russian Academy of Sciences=Vestnik Rossiiskoi akademii nauk*. 1994;(8):685–692. (In Russ.).

7. Osipov Yu. S. Russian scientists have achieved results of world significance. Opening address by the President of the RAS, Full Member Yu. S. Osipov [Rossiiskimi uchenymi polucheny rezul'taty mirovogo znacheniya. Vstupitel'noe slovo prezidenta RAN akademika Yu. S. Osipova]. *Herald of the Russian Academy of Sciences=Vestnik Rossiiskoi akademii nauk*. 1995;(8):685–697. (In Russ.).

8. Semenov E. V. Conceptual basis of the S&T policy in post-Soviet Russia. *International Organisations Research Journal*. 2008;3(1):12–37. (In Russ.).

9. Osipov G. V. The Academy of Sciences – three centuries of service to the Fatherland [Akademiya nauk – tri veka sluzheniya otechestvu]. Moscow : Institute of Socio-Political Research of the RAS; 2013. 358 p. (In Russ.). ISBN 978-5-7556-0484-0.

10. Nefedov O. M. On the legal regime of the property of the Academy of Sciences. Report of the Vice-President of the RAS, Full Member O. M. Nefedov [O pravovom rezhime sobstvennosti Akademii nauk. Doklad vitse-prezidenta RAN akademika O. M. Nefedova], *Herald of the Russian Academy of Sciences=Vestnik Rossiiskoi akademii nauk*. 1992;(7):37–43. (In Russ.).

Поступила в редакцию / Received 22.10.2024.
Одобрена после рецензирования / Revised 09.12.2024.
Принята к публикации / Accepted 12.12.2024.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Филь Марина Михайловна mmfil@mail.ru

Кандидат юридических наук, независимый исследователь, Москва, Россия
SPIN-код: 7845-2764

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Marina M. Fil' mmfil@mail.ru

Candidate of Law, Independent Researcher, Moscow, Russia