

**Информационно-аналитические материалы
на тему «Вопросы реализации Федерального закона
«О Российской академии наук, реорганизации государственных
академий наук и внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»**

Федеральный закон от 27 сентября 2013 года №253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ) определяет правовое положение, полномочия и функции Российской академии наук (далее – РАН), а также устанавливает порядок управления РАН и порядок финансового обеспечения ее деятельности. Вступление указанного Федерального закона в силу¹ положило начало реформе РАН, которая, по оценке президента Академии В.Е. Фортова², является самой радикальной и масштабной за всю ее историю³.

Как установлено пунктом 3 статьи 2 Федерального закона от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ и Уставом РАН⁴ (пункт 11), Академия 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.

В связи с той ключевой ролью, которую должна играть РАН в проведении фундаментальных и поисковых научных исследований, реализация Федерального закона от 27 сентября 2013 года №253-ФЗ осуществляется под личным контролем главы государства и Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию.

**Участие Совета Федерации и Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре в мониторинге реализации
Федерального закона от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ**

¹ В соответствии со статьей 23 данный Федеральный закон вступил в силу со дня его официального опубликования (опубликован в «Российской газете» 30 сентября 2013 года).

² Президент Российской академии наук академик Владимир Фортов рассказал РИА Новости о том, как изменилось положение РАН в результате проводимых реформ российской науки (<http://ria.ru/interview/20131112/976312521.html#ixzz2kVWHfnWL>).

³ Российская академия наук была учреждена по распоряжению императора Петра Первого Указом правительствующего Сената от 28 января (8 февраля) 1724 года.

⁴ Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2014 г. №589.

Совет Федерации уделял самое пристальное внимание законопроекту о реформировании РАН с момента его внесения в Государственную Думу. Члены Совета Федерации стали соавторами в общей сложности 89 принятых поправок, многие из которых имели принципиальный характер и позволили учесть позицию РАН и научного сообщества.

В связи с одобрением 25 сентября 2013 года Федерального закона «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Совет Федерации принял на 337 заседании также постановление №368-СФ о реализации данного Федерального закона. Комитету Совета Федерации по науке, образованию, культуре и информационной политике⁵ поручалось осуществлять мониторинг практики его применения⁶.

Распоряжением Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко от 26 декабря 2013 года №314рп-СФ создана Рабочая группа по осуществлению мониторинга практики применения Федерального закона от 27 сентября 2013 года №253-ФЗ (далее – рабочая группа). Руководителем рабочей группы утвержден первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре В.С. Косоуров. В ее состав вошли руководитель ФАНО России М.М. Котюков, заместитель Министра образования и науки Российской Федерации Л.М. Огородова, представители РАН и ее региональных отделений, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы.

Таким образом, была сформирована представительная межведомственная рабочая группа, располагающая значительным потенциалом для решения возникающих проблем.

На заседаниях рабочей группы и ряде рабочих встреч обсуждались существенные вопросы реализации Федерального закона от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ⁷. Одним из главных вопросов,

⁵ В настоящее время - Комитет Совета Федерации по науке, образованию и культуре.

⁶ Ежемесячно в Комитет Совета Федерации по науке, образованию и культуре поступает информация о ходе выполнения графика разработки и внесения в Правительство Российской Федерации проектов нормативно-правовых актов, направленных на реализацию Федерального закона от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ и в оперативном режиме осуществляется мониторинг его исполнения. Члены Комитета регулярно участвуют в мероприятиях и рабочих встречах с руководством ФАНО и РАН, представителями региональных отделений и научных центров, директорами институтов. Так, 9 октября 2014 года первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре, представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти Новосибирской области В.С. Косоуров в ходе работы в регионе побывал в Новосибирском Академгородке и наукограде Кольцово, где обсудил с учеными ряд вопросов, касающихся реализации федерального закона о реформе РАН (<http://council.gov.ru/press-center/news/47142/>).

⁷ В частности, были обсуждены следующие проблемы: механизмы практической реализации норм, касающихся осуществления РАН научного сопровождения деятельности академических институтов; роль, место и функции региональных отделений и региональных научных центров в новой структуре управления фундаментальной наукой в России; деятельность Росимущества по проведению

рассматриваемых на заседаниях рабочей группы, стал вопрос, связанный с обеспечением реализации предусмотренных данным Федеральным законом функций РАН. 3 июля 2014 года было проведено рабочее совещание, по результатам которого в адрес заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец были направлены предложения по нормативно-правовому обеспечению реализации указанных функций, согласованные Минобрнауки России, РАН и ФАНО.

Вместе с тем, мониторинг реализации Федерального закона от 27 сентября 2013 года №253-ФЗ, проводимый рабочей группой свидетельствует о том, что в перспективе могут потребоваться законодательные инициативы, направленные на внесение изменений в данный Федеральный закон.

Нормативно-правовое обеспечение реализации Федерального закона от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2013 года №735 создано Федеральное агентство научных организаций (далее – ФАНО России), которое является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций и полномочий собственника федерального имущества, закрепленного за организациями, находившимися в ведении Российской академии наук, Российской академии медицинских наук и Российской академии сельскохозяйственных наук до момента вступления Федерального закона в силу⁸.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2013 г. №959 «О Федеральном агентстве научных организаций» были установлены нормы, обеспечивающие конструктивное взаимодействие ФАНО России и РАН. Так, пункт 5 постановления предписывает ФАНО России образовать научно-координационный совет в целях координации взаимодействия Агентства и подведомственных ему научных организаций с РАН, включив в его состав ученых, проводящих научные исследования на общепризнанном мировом уровне.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2013 г. №959 утверждено Положение о ФАНО России. В этом документе, в работе над проектом которого принимали активное участие, в том числе и члены Совета Федерации, содержатся нормы,

проверки порядка использования имущественного комплекса РАН; предложения членов рабочей группы в связи с присоединением к Российской Федерации Республики Крым и города Севастополя.

⁸ Создание указанного органа исполнительной власти предусмотрено пунктом 9 статьи 18 Федерального закона от 27 сентября 2013 года №253-ФЗ. Перечень организаций, подведомственных ФАНО России, был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года №2591-р (ред. от 15 июля 2014 года).

нацеленные на обеспечение конструктивного взаимодействия ФАНО России и РАН. В частности, устанавливается, что ФАНО России осуществляет свою деятельность как непосредственно, через свои территориальные органы, так и во взаимодействии с РАН и его региональными отделениями⁹. При этом в Положении прямо указано, что ряд полномочий ФАНО России осуществляет совместно с РАН¹⁰ или с учетом позиции РАН¹¹.

Президент РАН В.Е. Фортов позитивно оценил Положение о ФАНО России, отметив, что академическому сообществу все-таки удалось добиться существенной доработки этого документа: управление научными институтами удалось разделить между РАН и ФАНО. «Я считаю, - отметил академик В.Е. Фортов, - что позиция РАН сегодня сильно укрепилась. Это благодаря сильной поддержке Совета Федерации...»¹².

Ведущую роль в решении вопросов реформирования академического сектора науки и в определении путей дальнейшего развития научных исследований в России играет Совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию (далее – Совет по науке и образованию).

На заседании Совета по науке и образованию 20 декабря 2013 года были обсуждены важнейшие проблемы, решение которых необходимо для эффективного реформирования РАН. Президент России В.В. Путин, который является председателем Совета, отметил, что в последние годы для российских ученых были созданы дополнительные возможности для творческой реализации, что «позволяет ставить новые, более амбициозные цели, делать открытия и добиваться признания не только в России, но и в мире»¹³.

⁹ В соответствии с пунктом 4 Положения, ФАНО России 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 Российской Федерации, органами местного самоуправления, федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук» и его региональными отделениями, общественными объединениями и иными организациями.

¹⁰ Так, согласно пункту 5.3.3. Положения, ФАНО России разрабатывает совместно с РАН план проведения фундаментальных и поисковых научных исследований научными организациями, подведомственными Агентству, в рамках выполнения программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период.

¹¹ В соответствии с пунктом 5.3.2. Положения, ФАНО России утверждает с учетом предложений РАН программы развития научных организаций, подведомственных Агентству, государственные задания на проведение фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований научными организациями, созданными в форме бюджетных и автономных учреждений и подведомственными Агентству; согласно пункту 5.3.4. Положения, ФАНО России проводит оценку эффективности деятельности организаций, подведомственных Агентству, в том числе с учетом оценки научной деятельности указанных организаций, осуществляемой РАН.

¹² В.Е. Фортов. Мнение РАН будет обязательно учитываться во всех ключевых вопросах // Московский комсомолец, № 237, 26 октября 2013. - С. 3.

¹³ Вступительное слово Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Совета по науке и образованию 20 декабря 2013 года. Официальный сайт Президента России, <http://news.kremlin.ru/transcripts/19865>

Одной из проблем, активно обсуждавшихся на заседании Совета по науке и образованию 20 декабря 2013 года, была необходимость четкого распределения полномочий между РАН и ФАНО России.

Говоря о роли РАН в выборе приоритетных направлений фундаментальных исследований, глава государства подчеркнул, что «... никакого командования (вы это много раз слышали) в ходе известных преобразований в Академии наук – никакого командования научными исследованиями, даже при выборе этих приоритетов, быть не может, не должно и не будет. Разумеется, хочу это подчеркнуть, прежде всего, мы будем основываться на... мнении не только Совета, что, конечно, важно, но прежде всего на мнении Академии наук самой. Здесь не может быть никаких сомнений»¹⁴.

Президент России поставил задачи выработать объективные принципы отбора ключевых направлений фундаментальных исследований; усовершенствовать систему их финансирования, в том числе за счет активного внедрения грантовых механизмов¹⁵.

Поиск консенсуса по ключевым вопросам взаимодействия ФАНО России и РАН

Продолжается поиск консенсуса по ключевым вопросам взаимодействия ФАНО России и РАН. 10 сентября 2014 года подписано Соглашение о сотрудничестве между ФАНО и РАН, содержащее, в частности, подробный перечень основных направлений сотрудничества.

Продолжается обсуждение регламентов к рамочному Соглашению между ФАНО России и РАН – по наиболее актуальным проблемам взаимодействия¹⁶.

Одним из ключевых вопросов в этой области является намечаемая реструктуризация сети научных организаций. Рассмотрев данный вопрос, президиум РАН принял постановления от 9 сентября 2014 года №110 и от 23 сентября 2014 года №117. В этих документах выражалась обеспокоенность состоянием работы, проводимой ФАНО России по реструктуризации научных организаций, к участию в которой не были привлечены отделения РАН. **Признано преждевременным**

¹⁴ Официальный сайт Президента России, <http://news.kremlin.ru/transcripts/19865>

¹⁵ В перечень поручений, подписанных В.В. Путиным 15 января 2014 года (далее - перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию 20 декабря 2013 года) по итогам заседания Совета по науке и образованию, состоявшегося 20 декабря 2013 года, вошло, в частности, поручение Правительству Российской Федерации обеспечить сохранение в течение года структурной целостности, имущества и кадровых ресурсов организаций, находившихся в ведении РАН, Российской академии медицинских наук и Российской академии сельскохозяйственных наук (официальный сайт Президента России, <http://www.kremlin.ru/assignments/20065>).

¹⁶ Обсуждаются, в частности, регламенты: о взаимодействии по вопросам формирования государственных заданий; о назначении директоров научных организаций; о создании, реорганизации и ликвидации научных организаций; об оценке эффективности научных организаций; об использовании потенциала научных организаций в проведении экспертизы научно-технических программ, проектов и их результатов и др. (http://fano.gov.ru/ru/official/news/index.php?id_4=22991).

проведение реструктуризации институтов, находящихся под научно-методическим руководством РАН, без предварительного обсуждения целей и задач этой реструктуризации и без выработки согласованных между РАН и ФАНО России подходов к дальнейшему развитию сети научных организаций.

Президиум РАН предложил руководству ФАНО России ввести в практику согласование вопросов, связанных с формированием научно-технической политики и реструктуризации научных организаций РАН в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, Положением о Федеральном агентстве научных организаций и уставом РАН.

Директорам научных организаций РАН было рекомендовано в срок до 10 октября 2014 г. направить в президиум РАН согласованные с отделениями РАН по областям и направлениям науки и региональными отделениями предложения для выработки направлений развития научной сети академических институтов и реструктуризации научных организаций для дальнейшего обсуждения с ФАНО России и представления в Совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию.

В свою очередь, ФАНО России провело пять встреч с руководителями академических институтов, посвященных обсуждению проблем развития сети научных организаций. Эти встречи проходили в Санкт-Петербурге, Новосибирске, Екатеринбурге, Владивостоке и Москве. В общей сложности участие в них приняли руководство и члены Президиума РАН, председатели Сибирского, Уральского, Дальневосточного отделений РАН, более 600 директоров и заместителей директоров научных институтов со всей России.

Подводя итоги этих встреч, заместитель руководителя ФАНО России А.М. Медведев отметил, что одна из главных задач заключается в том, чтобы сохранить сеть институтов РАН и их научный потенциал. Внедрение новых форматов взаимодействия между академическими институтами должен быть поэтапным. До конца 2014 года предстоит сформировать лишь контуры будущей организации науки и выбрать пилотные проекты. Настраиваться система будет в течение 2015 и 2016 годов¹⁷.

ФАНО России начало процесс формирования Комиссии по оценке результативности деятельности институтов путем открытого общественного голосования¹⁸.

¹⁷ Официальный сайт ФАНО России (http://fano.gov.ru/ru/official/news/index.php?id_4=23267).

¹⁸ Состав Комиссии будет сформирован ФАНО России с учетом предложений со стороны РАН. Выбор членов комиссии из числа зарегистрированных кандидатов будет производиться путем общественного голосования, организуемого Агентством. По итогам работы Комиссия будет сформирована в следующих пропорциях. Половина состава – это ведущие научные работники. При этом не менее половины из них должны являться сотрудниками научных и образовательных организаций, не находящихся в ведении ФАНО России. Еще четверть Комиссии будет сформирована из представителей бизнес-сообщества, общественных объединений и некоммерческих организаций,

Кроме того, по инициативе ФАНО России было принято постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2014 г. №956, в соответствии с которым в 2014-2018 годах должны быть осуществлены инвестиции за счет ассигнований федерального бюджета в размере 4,8 млрд. рублей в проектирование, строительство и реконструкцию объектов капитального строительства федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении ФАНО России¹⁹.

ФАНО России продолжает активную работу по корректному оформлению в соответствии с законодательством 6,3 тыс. земельных участков и почти 35 тыс. объектов капитального строительства, которыми ранее самостоятельно распоряжались научные организации, переданные в ведение Агентства. Как отметил руководитель ФАНО России М.М. Котюков, «мы ставим себе задачу до конца этого года оформить не менее 60% имущества, а в будущем году выйти на 100%»²⁰.

Возможные пути повышения эффективности реализации Федерального закона от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ

1. Можно отметить как совпадение подходов ФАНО России и РАН к реализации Федерального закона от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ по ряду позиций, так и сохраняющиеся разногласия по существенным вопросам. В связи с этим чрезвычайно важно четко разграничить функции и задачи ФАНО России и РАН, сконцентрировав деятельность ФАНО России на управлении имуществом научных организаций, находящихся в ведении Агентства, и повысив роль РАН в содержательном (научно-методическом) руководстве научными институтами.

2. Успешность реализации Федерального закона от 27 сентября 2013 года № 253-ФЗ в значительной степени определяется состоянием законодательного регулирования сферы науки. Министр образования и науки Российской Федерации Д.В. Ливанов предложил 31 января 2014 года на совещании в Государственной Думе по вопросам законодательного регулирования образования и науки подумать о создании нового закона о науке, так как «действующий закон работает

работающих в сфере науки. Оставшаяся четверть состава Комиссии будет сформирована из представителей ФАНО России (http://fano.gov.ru/ru/official/news/index.php?id_4=23207).

¹⁹ Средства выделены на реконструкцию и оснащение лаборатории высокотемпературной сверхпроводимости Физического института им. П.Н. Лебедева (Москва), на строительство нового здания Санкт-Петербургского филиала Архива РАН и на реконструкцию здания Института мозга человека им. Н.П. Бехтерева (Санкт-Петербург).

²⁰ Интервью М.М. Котюкова газете «Ведомости» 16 сентября 2014 г. официальный сайт ФАНО России (http://fano.gov.ru/ru/official/interview/index.php?id_4=22853).

уже почти 20 лет²¹. В него внесено огромное количество поправок. Важно проанализировать состояние научного законодательства в других странах, понять, на какие вопросы действующая редакция закона о науке ответа не дает, какие вопросы требуют дополнительного регулирования»²².

11 февраля 2014 года Комитет Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям провел первое заседание рабочей группы по подготовке новой редакции закона «О науке в Российской Федерации». Ожидается, что проект закона будет внесен в Государственную Думу в 2014 году²³.

Участие представителей Совета Федерации в работе над проектом федерального закона «О науке в Российской Федерации» является необходимым условием более полного учета приоритетов развития науки, в том числе в Сибири и на Дальнем Востоке, а также научного потенциала субъектов Федерации.

Исп.: Иваненко С.И., тел. 8 (495) 697-51-69

²¹ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

²² <http://anunt3.duma.gov.ru/Intranet/Web/news/603856.html>

²³ В состав рабочей группы вошли около 60 человек – депутаты Государственной Думы, представители Министерства образования и науки Российской Федерации, РАН, Высшей аттестационной комиссии, научных институтов, центров и фондов, университетов, госкорпораций и общественных организаций (официальный сайт РАН, <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=67edaf6d-6007-42b7-8ce8-ca8de7a9f451#content>).