

Замечания
на проект федерального закона «О Российской академии наук,
реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в
отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Из законопроекта вытекает, что деятельность РАН, учрежденной Петром Великим, прекращается и РАН в ее нынешнем виде ЛИКВИДИРУЕТСЯ (создаются ликвидационные комиссии). Согласно статье 19 законопроекта Российская академия наук будет считаться учрежденной представленным законопроектом. Историческая и юридическая преемственность с РАН, созданной в 18 веке, будет утеряна. Будет устранено моральное препятствие для дальнейших реорганизаций РАН, вплоть до ее ликвидации.

Соединение РАН, РАМН и РАСХН могло бы быть осуществлено в форме реорганизации (присоединения или слияния). Но Правительство РФ, вероятно не случайно, предпочитает именно **ликвидацию** РАН в ее нынешнем виде, хотя законопроект попытался максимально избегать этого термина.

Исторически РАН существует как самоуправляемая некоммерческая организация. Ее опыт самоуправления в различных политических условиях, равно как и решения стратегических задач государства, особо ценен в современных условиях, когда провозглашена политика на развитие институтов гражданского общества. Представленный Проект закона, напротив, содержит положения, ликвидирующие принцип самоуправления научного учреждения, закрепленный ныне в статье 6 Закона о науке. Проект закона устанавливает иную подведомственность академических институтов РАН, передавая институты в ведомственную подчиненность новому государственному органу – Агентству научных институтов Российской академии наук, функции и статус которого законом не определены. Одновременно законопроектом предусмотрена возможность передачи

организаций «иному федеральному органу исполнительной власти», действующему, естественно, не на основе принципа самоуправления.

Изменение подведомственности учреждений РАН разрушит принцип единства управления фундаментальной наукой и сделает либо невозможным, либо крайне неэффективным выполнение функций, закрепляемых за РАН Проектом закона. Никакое объединение видных ученых в современном мире неспособно решать аналитические и экспертные задачи без ежедневного взаимодействия с коллективом, без информационного обеспечения, без экспериментальной базы, без современных лабораторий.

Недопустимым является также определение законом, а не путем выборов, вопроса членства в Академии Наук, градации членов Академии (членов-корреспондентов и академиков), предписаний, касающихся порядка формирования органов управления РАН, равно как и других положений, определяемых некоммерческой организацией самостоятельно и закрепляемых в ее уставе решением общего собрания.

Включение в проект закона положения (п.4) о возможности лишения академического звания и исключения из членов РАН не согласуется с положениями ст. 9 Проекта о присвоении звания академика пожизненно.

Представленный проект содержит ряд отсылочных норм не только к Федеральным законам, но и к иным нормативно-правовым актам. Тем самым закладывается неопределенность в вопросах взаимоотношения РАН с органами государства. Такая неопределенность отрицательно скажется на одну из фундаментальных функций Академии – быть независимой экспертной организацией, поскольку экспертной оценке подлежит деятельность, в том числе, и госструктур. Допустимость в данной сфере ведомственного нормотворчества и ведомственного контроля, вкупе с назначаемостью государственными органами руководства научных учреждений поставить под сомнение независимость и достоверность экспертных заключений РАН.

Проект создает полную неопределенность в отношении статуса РАН, как юридического лица и ее имущественных прав. Согласно Проекту существующая РАН ликвидируется (ст.19). Новая Академия не провозглашается правопреемником нынешней.

Создание новой Академии предполагает, что она будет иметь статус юридического лица – некоммерческой организации. Российскому праву неизвестна такая организационно-правовая форма как «общественно-государственная организация». Однако в любом случае как юридическое лицо она должна иметь уставной капитал, равно как и иное имущество. Ни об уставном капитале, ни о другом имуществе РАН Проект ничего не говорит. Поскольку имущественный статус РАН как общественно-государственного объединения в проекте не определен, можно сделать вывод, что он должен определяться нормами ГК РФ. Согласно нормам ГК РФ только унитарные предприятия и учреждения не являются собственниками своего имущества, они владеют имуществом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Все остальные юридические лица являются собственниками своего имущества. Следовательно, РАН, учреждаемая в форме общественно-государственного объединения, должна выступать в качестве собственника переданного в ее уставный капитал имущества. В то же время в проекте закона порядок формирования уставного капитала не определен, не учтено, что она становится собственником не только переданного государством имущества, в том числе денежных средств, но и создаваемых и приобретаемых прав, включая результаты интеллектуальной деятельности.

Статья 4 – Предлагается, что Аппарат РАН (государственное бюджетное учреждение) будет независим как от РАН в целом, так и от Президиума РАН, т.к. учреждается Правительством РФ и возглавляется руководителем, назначенным Правительством РФ. Компетенция Аппарата РАН (права, обязанности, ответственность), его структура будут закреплены

в утверждаемом Правительством РФ как учредителем Apparata Уставе (Положении) этого учреждения.

Представляется, что самый принципиальный вопрос правового статуса Apparata РАН - это механизм взаимодействия Apparata РАН с Президиумом РАН и Президентом РАН. Статья 13 законопроекта гласит, что Президиум РАН утверждает регламент взаимодействия РАН с Apparatom РАН. Остается неясным, кто разрабатывает этот регламент – РАН или Правительство РФ? И как будут регулироваться возможные разногласия.

Согласно п. 5 ст. 19 законопроекта научные организации РАН попадут в ведение органа государственной власти, «осуществляющего функции по оказанию государственных услуг и по управлению государственным имуществом научных институтов РАН (далее – агентство научных институтов РАН)». Что это за орган? Это структурное подразделение Росимущества? И какое отношение имеет орган управления имуществом к оказанию государственных услуг в сфере науки и научных исследований (фактически проведению фундаментальных научных исследований)?

Передача в ведение данного Агентства функции назначения руководителей научных учреждений РАН сводит на нет академическое самоуправление.

Кроме того, из законопроекта остается неясным правовое положение научных организаций, подведомственных РАН. Сохранится ли их подведомственность и академический статус? Или они перейдут в ведение не имеющего отношения к РАН государственного органа (Минобрнауки)?

Реорганизация РАН в форме «общественно-государственного объединения» вызывает вопросы общего характера:

- такая организационно-правовая форма законодательству не известна и потребует дальнейшей длительной разработки. Что будет стоять за словом «общественный», а что – за словом «государственный»?

- учредителем общественного объединения не может выступать государство (Российская Федерация) (ст. 15 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

В случае реализации этого законопроекта будет создана аморфная и непонятно как управляемая организация. Не случайно региональные отделения РАН сейчас наделены правами юридического лица. Находящиеся территориально далеко от центральной части РАН, региональные отделения не могут успешно функционировать, не будучи юридическими лицами.

Недопустимой является поспешность в представлении законопроекта по жизненно важному вопросу для российского государства, а также его отсутствие его всестороннего обсуждения общественностью и комитетами Государственной думы.

Член научно-консультативного Совета
при председателе Государственной Думы РФ,
директора Института государства и права,
академик

А.Г. Лисицын-Светланов

30 июня 2013 г.