

КОМИССИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ХОДОМ И РЕЗУЛЬТАТАМИ РЕФОРМ В СФЕРЕ НАУКИ

Аналитическая записка о проекте «Положения о Федеральном агентстве научных организаций»

Пояснительная записка к законопроекту «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» указывала, что законопроект разработан «в целях оптимизации организационно-правовых механизмов управления российской фундаментальной наукой, повышения эффективности фундаментальных и поисковых научных исследований». Основным результатом принятия Федерального закона № 253-ФЗ от 27.09.2013 г. «О Российской академии наук...» является передача подведомственных трем государственным академиям наук – Российской академии наук (РАН), Российской академии медицинских наук (РАМН), Российской академии сельскохозяйственных наук (РАСХН) – научных организаций в ведение учрежденного Указом Президента РФ от 27.09.2013 г. Федерального агентства научных организаций (ФАНО). Поскольку именно работающие в этих институтах – в первую очередь, в институтах РАН – ученые составляют основную и наиболее результативно работающую часть российской науки, дальнейшая судьба этих научных организаций определит и будущее российской науки – сохранится ли она и будет развиваться, или будет уничтожена.

В настоящее время Правительство РФ рассматривает проект «Положения о Федеральном агентстве научных организаций» (далее - «Положение...»), которое определит задачи и принципы работы создаваемого Агентства. Устав РАН устанавливал, что «основной целью деятельности Российской академии наук является организация и проведение научных исследований, направленных на получение новых знаний о законах развития природы, общества, человека и способствующих технологическому, экономическому, социальному и культурному развитию России». Последняя имеющаяся в распоряжении Комиссии общественного контроля за ходом и результатами реформ в сфере науки версия проекта «Положения...» устанавливает, что ФАНО «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя и собственника федерального имущества в отношении организаций, находившихся в ведении Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук до вступления в силу Федерального закона № 253-ФЗ от 27.09.2013 г.». В проекте «Положения...» перечислено множество функций ФАНО: закрепление

за организациями и изъятие у них имущества (без описания случаев изъятия), осуществление анализа финансово-хозяйственной деятельности, составление бюджетной отчетности, финансовый контроль и аудит...

Какие-либо цели и задачи, связанные с повышением эффективности фундаментальных и поисковых научных исследований в проекте «Положения...» перед ФАНО даже не ставятся. В лучшем случае говорится об утверждении программ развития организаций (составление программ развития, являющееся типичной бюрократической имитацией полезной деятельности, которое широко практикуется Министерством образования и науки в университетах). Зато в проекте «Положения...» есть явное упоминание о полномочиях ФАНО по приватизации имущества, отсутствующее, к примеру, в положении о Министерстве образования и науки. По-видимому, для авторов проекта вопросы приватизации имущества представляются гораздо более значимыми, чем вопросы повышения результативности научных исследований.

Принципиальные изменения произойдут и в части управления деятельностью подведомственных организаций. В РАН высшим управляющим органом являлось Общее собрание, состоявшее из членов РАН и представителей научных коллективов, к процессу принятия решений были причастны не только представители «клуба выдающихся ученых», но и работники научных институтов. Работа по организации научных исследований велась не только на уровне Президиума РАН, но и на уровне профильных отделений РАН, программы научных исследований формировались на основании предложений институтов. После принятия закона 253-ФЗ РАН стала «клубом выдающихся ученых», не имеющим никакого влияния на научную деятельность институтов. РАН имеет возможность только выдавать рекомендации и давать экспертные оценки, однако из текстов закона 253-ФЗ и проекта «Положения...» следует, что ФАНО совершенно не обязано в какой-либо мере следовать предложениям РАН.

Для того чтобы воспринимать и понимать предложения РАН, институтов, отдельных экспертов, необходим достаточно высокий уровень научной квалификации, которым подавляющее большинство чиновников не обладает. Чтобы в этом убедиться, достаточно посмотреть послужные списки руководящих работников Министерства образования и науки. В проекте «Положения...» говорится только об одном органе, в состав которого будут входить ученые – Научно-координационный совет (НКС), состав НКС будет утверждаться руководителем ФАНО, а половина участников представляться правительственными и президентскими структурами. Полномочия НКС, регламент его работы и т.д. не прописаны, единственные упоминаемые в проекте «Положения...» функции НКС – одобрение предложений по вопросам проведения внешнего аудита организаций, а также функция по согласованию (читай – одобрению) действий ФАНО по созданию, реорганизации и ликвидации научных учреждений. НКС в этом случае будет являться чисто декоративной структурой, не оказывающей реального влияния на деятельность ФАНО.

Более того, при устоявшихся в российских федеральных органах исполнительной власти традициях по организации разного рода советов даже формальное увеличение объема функций НКС не приведет к тому, чтобы этот орган смог оказывать реальное влияние на вопросы управления научной деятельностью подведомственных ФАНО организаций; 20-30 членов НКС - это 2-3 ученых на крупную область знания. При современном уровне научной специализации этого совершенно недостаточно для адекватного экспертного «покрытия» различных научных направлений.

Нет сомнений, что ФАНО сможет обеспечить изъятие и приватизацию имущества подведомственных организаций, но, очевидно, при таком образом прописанных функциях и методах управления подведомственными организациями деятельность Агентства в принципе не может привести к повышению результативности научно-исследовательских работ в этих организациях. В случае принятия проекта «Положения...» в существующем виде наиболее вероятным сценарием деятельности ФАНО будет:

- игнорирование мнения научного сообщества в вопросах формирования научных программ;

- закрытие (ликвидация) научных направлений, не приносящих сиюминутных финансовых выгод, в частности, в сфере фундаментальной науки;

- кулуарное принятие решений относительно судьбы научных организаций (ликвидация, реорганизация, объединение, передача в другие ведомства);

- существенный рост бюрократизации работы научных организаций;

- приоритет экономической эффективности использования имущества и корыстных интересов, причастных к процессу принятия решений чиновников над соображениями повышения продуктивности научных исследований;

- и, как итог, массовое сокращение численности научных работников, оформляемое в том числе, постановлением «Об оценке результативности деятельности научных организаций».

Последствия такого развития событий для российской науки будут крайне тяжелы. С уверенностью можно сказать, что поставленная во многих государственных документах - Указе Президента РФ № 599 от 7 мая 2012 года, Стратегии инновационного развития Российской Федерации, Государственной программе по развитию науки и технологий и др. - цель повышения научной продуктивности, в том числе, в измеряемых наукометрических показателях (увеличение доли публикаций российских исследований в общем количестве научных публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных Web of Science), выполнена не будет. Наоборот, начнется ускоренный спад доли публикаций российских ученых в общем массиве научных публикаций.

Шанс избежать губительных последствий есть только в случае, если проект «Положения...» будет кардинально переработан. В качестве основной цели работы ФАНО необходимо установить повышение научной продуктивности сети подведомственных научных организаций, а роль ученых в принятии управленческих решений ФАНО должна быть резко повышена. Необходимо, во-первых, повысить роль РАН в формировании тематики исследований и выработке государственных заданий для научных организаций. Во-вторых, следует существенно расширить функции НКС и изменить принципы его комплектования.

Следует зафиксировать в «Положении...», что НКС является коллегиальным управляющим органом ФАНО, ответственным за формирование политики Агентства в части повышения научной результативности работы подведомственных организаций. Необходимо добавить в число функций ФАНО разработку и принятие регламента работы НКС, а также зафиксировать необходимость создания работающих на постоянной основе рабочих групп НКС по областям науки и определенным проблемам, ответственных за выработку предложений в части сферы ответственности ФАНО, имеющей отношение к организации и обеспечению проведения научных исследований в подведомственных организациях.

Для предотвращения превращения НКС в «ручной» орган, штампующий подготовленные чиновниками решения, следует изменить принципы формирования НКС. Для представления позиции всего научного сообщества и выработки взвешенных решений по вопросам совершенствования научной деятельности подведомственных ФАНО организаций необходимо участие в составе НКС не только отбираемых так или иначе ведущих ученых, но и широких слоев научных сотрудников. Это также будет способствовать сохранению элементов научного самоуправления и демократии, типичных для РАН. НКС должен формироваться на паритетной основе из двух категорий научных работников - ведущих ученых и представителей научных коллективов подведомственных организаций. Первая половина должна формироваться следующим образом: треть ведущих ученых назначается Правительством РФ, треть – президентским Советом по науке и образованию, треть - выбирается Общим собранием РАН. Вторая половина членов Научно-координационного совета должна избираться научными коллективами подведомственных организаций.

Вместо увеличения числа всевозможных «бумаг» ФАНО следует поручить заняться снижением избыточной бюрократической нагрузки на исследователей и научные организации. Следует зафиксировать в «Положении...», что ФАНО с участием формируемых НКС рабочих групп ведет работу по выявлению затрудняющих осуществление научно-исследовательской деятельности нормативно-правовых актов и готовит предложения по внесению изменений в подобные акты. В настоящее время такая работа на системном уровне не ведется, а министерства и ведомства в большинстве случаев игнорируют предложения научной общественности по дебюрократизации. Так, вступление с

1 января 2014 года в силу федерального закона о контрактной системе приведет к резкому усложнению процедур закупок в научных организациях, поскольку все обращения научного сообщества в Министерство экономического развития и Министерство образования и науки о необходимости внесения поправок в этот закон были проигнорированы.

В стране перестали цениться настоящий профессионализм, знания и опыт. Управление в самых разных сферах все больше переходит в руки чиновников и называющих себя «эффективными» менеджеров, не имеющих должной квалификации и руководствующихся собственными интересами и весьма примитивными представлениями о том, чем они берутся руководить. Проект Положения о ФАНО – яркое тому подтверждение.

Все действия властей до сих пор оправдывали худшие опасения ученых: слова про повышение эффективности научных исследований и улучшение положения ученых после принятия законопроекта – ложь, реальными целями скандальной эпопеи с реорганизацией РАН являются «эффективное» с коммерческой точки зрения использование недвижимости и земель, которыми распоряжались государственные академии наук, а также подавление академических свобод и научного самоуправления. Принятие положения о ФАНО в существующем виде в очередной раз продемонстрирует игнорирование руководством страны мнение научного сообщества и докажет, что руководству страны сильная наука в России не нужна.