

**Гордеева Нина Аркадьевна**

ведущий научный сотрудник Сектора административного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

**Филь Марина Михайловна**

старший научный сотрудник Сектора административного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

**Законодательное обеспечение процесса модернизации государственного сектора науки в современных условиях**

Истекает второй год, как Президент Российской Федерации Д.А.Медведев провозгласил курс на всестороннюю, в том числе технологическую, модернизацию в стране<sup>1</sup>. Модернизация в научной отрасли идет с переменным ускорением и замедлением уже почти два десятилетия.

С началом экономической перестройки в 90-х годах государство оказалось не в состоянии финансировать всю научную отрасль в прежнем (советского периода) объеме. Перед руководством отрасли встала задача сделать российскую науку более компактной<sup>2</sup>. Поэтому уже в 1995 году Правительство Российской Федерации обязало федеральные органы исполнительной власти, Российскую академию наук и отраслевые академии наук вести работу по реорганизации и оптимизации сети подведомственных им научных организаций<sup>3</sup>. Так было положено начало реформированию государственного сектора науки, которое в 90-х годах выразилось в количественном сокращении числа научных организаций, преимущественно в секторе отраслевой науки, и в глобальном сокращении финансирования всей научной отрасли<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года.

<sup>2</sup> См., например, доклад Б. Салтыкова «Наука и общество: кому нужна сфера науки» на сайте [www.polit.ru](http://www.polit.ru).

<sup>3</sup> Пункт 5 постановления Правительства РФ от 17 апреля 1995 г. № 360 «О государственной поддержке развития науки и научно-технических разработок» (СЗ РФ, 1995, № 17, ст. 1552).

<sup>4</sup> По данным доктора социологических наук Е.З. Мирской «в конце 1991 г. доля ассигнований на науку была сокращена сразу в 4 раза, а к 2002 г. финансирование научно-технической сферы уменьшилось в 15 – 20 раз» (Мирская Е.З. Академическая наука в новой России // Сб. трудов ИИЕТ, М., 2009. С. 129).

После относительного затишья конца 90-х годов с началом XXI века мероприятия по реформированию государственного сектора науки получили новый импульс. В план действий Правительства РФ на 2003 год по реализации основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации была включена задача оптимизации государственного сектора науки, в том числе путем сокращения количества государственных научных организаций (распоряжение Правительства от 28 февраля 2003 г. № 252-р).

Одним из направлений оптимизации госсектора науки было реформирование Российской академии наук и отраслевых академий наук. Основной претензией к академиям наук было несоответствие их правового статуса законодательству Российской Федерации. В 2004 г. Президент Российской Федерации дал поручение о принятии необходимых решений по уточнению правового положения и нормативно-правовой базы РАН, ее научных организаций и учреждений, а также отраслевых академий наук, имеющих государственный статус (поручение от 7 мая 2004 г. № Пр-757).

В 2005 году был обнародован подготовленный Министерством образования и науки РФ для Правительства РФ доклад «О повышении эффективности государственного сектора науки», наметивший основные меры по модернизации как научной отрасли в целом, так и отдельных ее составляющих, в том числе по модернизации академической науки. Одной из основных задач модернизации академической науки было названо приведение организационно-правовой формы академий наук и входящих в их состав организаций в соответствие с действующим законодательством.

Нужно отметить, что адекватное определение организационно-правовой формы академий наук, действующих в Российской Федерации и финансируемых из федерального бюджета<sup>5</sup>, не является простым делом. Не случайно в статью 6 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ, регламентирующую правовой статус названных академий наук, поправки вносились два раза. В первой редакции закона было указано, что академии наук **имеют государственный статус**, и расшифровано, что под этим подразумевается (учреждаются федеральными органами государственной власти, финансируются за счет средств федерального бюджета, наделяются правами управления своими деятельностью и имуществом). Спустя два года в статье 6 в редакции Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 111-ФЗ

---

<sup>5</sup> Российская академия наук, Российская академия медицинских наук, Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия образования, Российская академия художеств, Российская академия архитектуры и строительных наук.

было уточнено, что академии наук являются **«имеющими государственный статус некоммерческими организациями (учреждениями)»**. Закон наделил академии наук правомочиями, отнюдь не свойственными учреждению, как его определяет статья 120 Гражданского кодекса РФ: правом управления своей деятельностью, правом владения, пользования и распоряжения переданным им имуществом, находящимся в федеральной собственности, правом на создание, реорганизацию и ликвидацию входящих в состав академий наук предприятий, учреждений и организаций, закрепление за ними федерального имущества, правом на утверждение их уставов и назначение руководителей. Наделение академий наук перечисленными, не свойственными учреждениям правомочиями, служило поводом к постоянным призывам со стороны органов власти к приведению правового статуса академий наук в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации.

Проблема правового статуса академий наук в течение ряда лет была предметом пристального внимания Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, разнообразных комиссий и самих академий наук. Лишить академии наук полномочий, которыми их наделил Федеральный закон «О науке...», ограничить их только теми правами, которые свойственны учреждению, означало бы положить конец их функционированию. Поэтому законодатель пошел другим путем. Федеральным законом от 24 декабря 2006 г. № 202-ФЗ в статью 6 закона «О науке...» была внесена поправка, согласно которой академии наук в настоящее время **«являются государственными академиями наук - некоммерческими организациями»**. Таким образом, законом «О науке...» введена новая, не известная гражданскому праву организационно-правовая форма юридического лица – «государственная академия наук», что не противоречит ни нормам статьи 50 Гражданского кодекса РФ, ни нормам пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Казалось бы, что введение в статью 6 закона «О науке...» названной поправки наконец-то стабилизирует деятельность академий наук. Но весьма вероятно, что правовой статус академий наук ждет очередное серьезное изменение.

Известно, что Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренная 7 октября 2009 г. Президентом РФ (далее - Концепция)<sup>6</sup>, а также проект новой редакции части I Гражданского кодекса РФ<sup>7</sup> предусматривают включение в Гражданский кодекс РФ исчерпывающего перечня организационно-правовых форм некоммерческих организаций. При этом Концепция

---

<sup>6</sup> <http://www.privlaw.ru/conceptiya.rtf>

<sup>7</sup> [http://www.privlaw.ru/files/pr\\_t1.doc](http://www.privlaw.ru/files/pr_t1.doc)

относит государственные академии наук к бюджетным учреждениям с несколько расширенными полномочиями. Проект поправок в Гражданский кодекс РФ и в Федеральный закон «О науке...», обнародованный на официальном сайте Министерства образования и науки РФ<sup>8</sup>, также относит академии наук к бюджетным учреждениям. В случае принятия указанного законопроекта государственные академии наук получают организационно-правовую форму **государственных бюджетных учреждений**.

Сравним организационно-правовые формы «государственная академия наук» и «бюджетное учреждение» с учетом поправок в статьи 120, 296, 298 Гражданского кодекса РФ, вступающих в силу с 1 января 2011 года (внесены Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ), а также ряда положений Концепции и проекта новой редакции части I ГК РФ.

1. Государственная академия наук создается, реорганизуется и ликвидируется федеральным законом (п.1 статьи 6 ФЗ «О науке...»). Создание бюджетного учреждения по общему правилу оформляется актом органа исполнительной власти, выступающего от лица собственника. Практика правового регулирования показывает, что только правовой статус наиболее значимых государственных бюджетных учреждений образования и науки может регулироваться федеральными законами<sup>9</sup>.

2. Основы правового статуса государственных академий наук определены статьей 6 Федерального закона «О науке...» и подзаконными актами – утвержденными Правительством РФ уставами академий наук. Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений, как закреплено в пункте 3 статьи 120 ГК РФ, определяются законом и иными правовыми актами. Проектом новой редакции части I ГК РФ такие особенности предполагается определять только законом. В последнем случае значительно возрастет роль статьи 6 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», в которую придется вносить значительное число дополнений, учитывающих те особенности правового положения академий наук, которые сейчас закреплены в их уставах.

3. Государственная академия наук – самоуправляемая организация, самостоятельно формирующая свои органы управления, тогда как руководитель бюджетного учреждения по общему правилу назначается учредителем.

---

<sup>8</sup> <http://mon.gov.ru/dok/proj/7415/>

<sup>9</sup> См., например, Федеральный закон «О Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ.

Закон в настоящее время исчерпывающим образом закрепил случаи, когда государство в лице своих органов власти участвует в организации деятельности государственных академий наук. Это заключается в утверждении в должности избранных общими собраниями академий наук президентов академий наук Президентом РФ (в отношении РАН) или Правительством РАН (отраслевые академии наук) и в утверждении Правительством РФ уставов государственных академий наук, принятых их общими собраниями.

В связи с этим целесообразно обратить внимание на статью 120 «Основные положения об учреждениях» проекта новой редакции части I Гражданского кодекса РФ, в которой устанавливается, что «по решению учредителя в учреждении может быть создан коллегиальный орган (совет), подотчетный учредителю. Компетенция коллегиального органа учреждения, порядок его создания и принятия им решений определяются законом и уставом учреждения». Данная норма, будучи принятой, войдет в противоречие с практикой формирования и деятельности президиумов государственных академий наук, закрепленной в настоящее время в уставах этих академий наук. В случае принятия такой нормы президиумы академий наук как их коллегиальные органы управления станут подотчетны учредителю. Сейчас учредителю подотчетны сами государственные академии наук, которые ежегодно отчитываются перед Президентом РФ и Правительством РФ о своей научно-организационной и финансово-хозяйственной деятельности.

4. Для государственной академии наук характерно наличие членов, которые из своего состава формируют ее органы управления, хотя в силу исторических факторов члены РАН, например, не выступают в качестве учредителей РАН. Члены РАН – действительные члены (академики) и члены-корреспонденты - не находятся с РАН в трудовых отношениях. В этом смысле академии наук отвечают критериям некоммерческой корпоративной организации, основы правоспособности которой установлены в статье 116.1 проекта новой редакции части I Гражданского кодекса РФ, но не критериям, характеризующим бюджетное учреждение. В государственных учреждениях членство отсутствует, а лица, формирующие органы управления, как правило, находятся в трудовых отношениях с этим учреждением.

5. Для государственной академии наук предусмотрена особая форма бюджетного финансирования за счет субсидий, предоставляемых из средств федерального бюджета на реализацию программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук, на финансовое обеспечение государственного задания по оказанию государственных услуг физическим и

юридическим лицам, а также на осуществление инвестиций в целях поддержки и развития научной, производственной и социальной инфраструктуры.

В случае признания академий наук бюджетными учреждениями механизм их финансирования изменится. По ныне действующей редакции статьи 161 Бюджетного кодекса РФ бюджетному учреждению не предоставляются субсидии (в отличие от автономных учреждений), оно осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой, бюджетное учреждение не вправе получать кредиты (займы). С 1 января 2011 года вступает в действие новая редакция Бюджетного кодекса РФ, где особенности правового положения бюджетных учреждений специально не регулируются. Статья 161 БК РФ будет посвящена правовому статусу казенных учреждений. Это заставляет предположить, что бюджетное учреждение должно рассматриваться Бюджетным кодексом РФ как получатель бюджетных средств, но согласно статье 6 БК РФ в редакции Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ бюджетное учреждение не рассматривается как получатель бюджетных средств. Таким образом, статус бюджетного учреждения в сфере бюджетных отношений пока не вполне ясен. И это в полной мере будет относиться к академиям наук, если они будут признаны бюджетными учреждениями.

6. Имущественные права государственных академий наук закреплены в статье 6 закона «О науке...». Государственные академии наук наделены правом владеть, пользоваться и распоряжаться передаваемым им имуществом, находящимся в федеральной собственности, в соответствии с законодательством Российской Федерации и своими уставами. Правомочия владения, пользования и распоряжения обособленным имуществом у государственных академий наук шире имущественных правомочий государственного бюджетного учреждения: они, в отличие от бюджетных учреждений, вправе распоряжаться имуществом путем создания подведомственных ей юридических лиц (в форме учреждений и унитарных предприятий) и закрепления за ними федерального имущества на праве оперативного управления или хозяйственного ведения.

Имущественные права бюджетного учреждения урегулированы в законодательстве однозначно. В соответствии со статьями 120, 296, 298 Гражданского кодекса РФ у бюджетного учреждения имущество находится на праве оперативного управления. Оно владеет и пользуется им в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности и назначением этого имущества. Бюджетное учреждение не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом и недвижимым имуществом без согласия

собственника. Остальным имуществом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

В случае признания академий наук бюджетными учреждениями, их имущественные права будут напрямую регулироваться нормами Гражданского кодекса РФ. Но при этом окажется не урегулированным вопрос о праве академий наук на создание, реорганизацию и ликвидацию подведомственных организаций, закреплении за ними федерального имущества, утверждения их уставов и назначении руководителей.

Таким образом, смена организационно-правовой формы академий наук и признание их государственными бюджетными учреждениями, на настоящем этапе обновления Гражданского кодекса РФ не внесет окончательной ясности в их правовой статус.

Если законопроект об изменении организационно-правовой формы государственных академий наук не будет принят, и академии будут функционировать в утвержденной законом организационно-правовой форме «государственная академия наук», то данной организационно-правовой форме следует придать большую юридическую определенность. Для этого следует:

1) Включить государственную академию наук как организационно-правовую форму в исчерпывающий перечень форм некоммерческих организаций.

2) Определить вид вещного права, на котором государственным академиям наук предоставлено имущество, находящееся в собственности РФ. Поскольку право собственности на это имущество сохраняется у Российской Федерации, то это может быть только ограниченное вещное право – право оперативного управления. Поэтому на уровне закона необходимо включить государственные академии наук в перечень субъектов права оперативного управления в отношении обособленного имущества, закрепленного за ней для выполнения уставных задач при ограниченном распоряжении этим имуществом.

В соответствии с пунктом 3 статьи 125 ГК РФ государственным академиям наук целесообразно предоставить право осуществлять правомочия собственника (Российской Федерации) по созданию, реорганизации и ликвидации подведомственных организаций, а также по изъятию лишнего неиспользуемого или используемого не по назначению имущества при дальнейшем распоряжении им с согласия собственника.

3) Определить характер гражданско-правовой ответственности государственных академий наук. В законе этот вопрос специально не

урегулирован. Следовательно, в отношении данной организационно-правовой формы юридического лица действует общее правило: самостоятельная ответственность по своим обязательствам всем закрепленным за ними имуществом (за исключением имущества, изъятого из оборота, и имущества, которое может принадлежать на праве собственности исключительно Российской Федерации).

4) Определить в законе «О науке...» организационно-правовую форму подведомственных государственным академиям наук организаций с учетом того, что они «владеют, пользуются и распоряжаются федеральным имуществом, передаваемым указанным организациям в оперативное управление или в хозяйственное ведение, в соответствии с законодательством Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и уставами» (статья 6, пункт 5).