

Об уточнении правового статуса государственных академий наук

Правовой статус Российской академии наук (РАН) и отраслевых академий наук (Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств) установлен статьей 6 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996г. № 127-ФЗ (далее – ФЗ «О науке...»). С момента принятия этого закона в эту статью неоднократно (в 1998, 2006 и 2011 годах) вносились изменения и дополнения, направленные на приведение правового статуса академий наук в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации. При этом наибольшие сложности в процессе уточнения правового статуса академий наук вызывало определение их прав, обязанностей и ответственности в сфере имущественных отношений.

Статья 6 ФЗ «О науке...» (в редакции 1996 г.) закрепила основные составляющие правового статуса академий наук. Было установлено, что академии наук имеют государственный статус. Это, уточнял закон, означает, что:

- академии наук учреждаются федеральными органами власти, создаются, реорганизуются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Отсюда проистекает возложенная на академии наук обязанность ежегодно представлять Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации отчеты о проведенных научных исследованиях и полученных научных и (или) научно-технических результатах;

- академии наук финансируются за счет средств федерального бюджета и иных источников, не запрещенных законом. В то же время закон в 1996 году установил, что результаты научных исследований академий наук, финансируемых из федерального бюджета, передаются государству в соответствии с законодательством Российской Федерации (сейчас это положение из ФЗ «О науке...» исключено);

- земельные участки, выделенные академиям наук в установленном порядке, закрепляются за ними в бессрочное безвозмездное пользование (сейчас это положение из ФЗ «О науке...» исключено, права академий наук на земельные участки регулируются земельным законодательством);

¹ Ведущий научный сотрудник сектора административного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

² Старший научный сотрудник сектора административного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

- академии наук (и входящие в них организации) наделены правом «управлять своим имуществом», владеть, пользоваться и распоряжаться федеральным имуществом, переданным им в оперативное управление или хозяйственное ведение.

Одновременно закон признал академии наук самоуправляемыми организациями, действующими на основе законодательства Российской Федерации и своих уставов. Закон, признав академическое самоуправление, установил также, что структура академий наук, порядок деятельности и финансирования входящих в их состав организаций определяется уставами академий наук, то есть самими академиями наук, так как в Российской Федерации в период 1996 - 2006 годов уставы академий наук утверждались ими самостоятельно.

Объем вышеназванных правомочий, предоставленных академиям наук ФЗ «О науке...» (в редакции 1996 г.), позволял им проводить фундаментальные и прикладные исследования каждой в своей сфере деятельности, а также осуществлять организационную деятельность в отношении подведомственных организаций. Помимо этих общих для всех академий наук прав РАН как высшей научной организации страны было предоставлено право участвовать в координации фундаментальных научных исследований, выполняемых научными организациями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования и финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Первая редакция Федерального закона «О науке...» была принята в то время, когда уже действовала часть I Гражданского кодекса РФ, закрепившая организационно-правовые формы, в которых могут создаваться юридические лица. Тем не менее, первая редакция ФЗ «О науке» не определила, к какой из организационно-правовых форм юридического лица относятся академии наук, а следовательно – не определила круг прав, обязанностей и вид ответственности академий наук в имущественных отношениях. И это не случайно, так как вызывало определенные трудности. Образования, которыми являются академии наук, финансируемые из государственного бюджета, невозможно было «втиснуть» в рамки какой-либо из организационно-правовых форм, предусмотренных законодательством РФ в 1996 г. Отсутствие ясности в этом вопросе порождало проблемы в системе бюджетного финансирования академий наук.

На восполнение этого пробела в законодательстве о науке была направлена вторая редакция статьи 6 ФЗ «О науке...» (ФЗ от 19 июля 1998 г. № 111-ФЗ), в соответствии с которой академии наук были признаны «имеющими государственный статус некоммерческими организациями (учреждениями)». Однако академии наук, получившие статус учреждения, не отвечали признакам учреждения, установленным статьями 120, 298 Гражданского кодекса РФ (в редакции 1996 года). Правомочия, реализуемые академиями наук, выходили далеко за пределы тех ограниченных прав, которыми учреждения наделялись ГК РФ. В частности, учреждение как несобственник

закрепленного за ним имущества не вправе им «управлять», распоряжаться, поэтому не вправе самостоятельно создавать учреждения и иметь их в своем ведении, наделять их имуществом, руководить их деятельностью, утверждать их уставы, назначать их руководителей и т.д.

Пункт 3 статьи 120 Гражданского кодекса РФ (в редакции 1996 – 2011 гг.) устанавливает, что *особенности* правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. *Особенности* правового положения таких видов учреждений, как имеющие государственный статус академии наук, были в полном соответствии с данной нормой ГК РФ установлены статьей 6 Федерального закона «О науке...» в редакции 1998 г. Тем не менее, осуществление академиями наук – учреждениями не свойственных учреждениям правомочий стали рассматривать как несоответствие правового статуса академий наук действующему законодательству Российской Федерации.

Особенно непримиримы в борьбе за чистоту статуса академий наук были некоторые федеральные органы исполнительной власти РФ. Тяжелые девяностые годы, сопровождавшиеся постоянным дефицитом финансовых средств, вели к необходимости соблюдения строжайшей экономии бюджетных средств во всех сферах нашей экономики, в том числе и в сфере науки. Именно под этим флагом государство в 2000-х годах вело работу по оптимизации и модернизации государственного сектора науки, одной из задач которых было названо приведение организационно-правовой формы РАН, отраслевых академий наук в соответствие с законодательством Российской Федерации. В 2004 г. Президент РФ 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.

Реализация поручения Президента РФ привела к внесению в статью 6 ФЗ «О науке...» очередных поправок Федеральным законом от 24 декабря 2006г. № 202-ФЗ. В соответствии с этими поправками статья 6 стала называться «Государственные академии наук», а сами академии были признаны «государственными академиями наук – некоммерческими организациями». Таким образом, Федеральным законом «О науке...» была введена новая, не известная гражданскому законодательству организационно-правовая форма юридического лица – «государственная академия наук», что, на первый взгляд, не противоречит ни нормам статьи 50 Гражданского кодекса РФ, ни нормам пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Введение в законодательство о науке организационно-правовой формы юридического лица, не закрепленной в гражданском законодательстве, вызвало неприятие у ряда цивилистов, придерживающихся мнения о том, что все возможные организационно-правовые формы юридических лиц должны быть

исчерпывающим образом закреплены в действующем гражданском законодательстве (Гражданском кодексе РФ, Федеральном законе «О некоммерческих организациях»). При этом развернулся спор между сторонниками и противниками признания «государственной академии наук» новой организационно-правовой формой юридического лица³. В итоге победили сторонники точки зрения, согласно которой академии наук должны действовать в организационно-правовой форме, ныне признанной гражданским законодательством Российской Федерации.

В результате этой победы в статью 6 ФЗ «О науке...» была внесена очередная поправка Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся деятельности государственных академий наук и подведомственных им организаций» от 6 ноября 2011 года № 291-ФЗ. Этой поправкой законодатель наконец-то определил организационно-правовую форму академий наук и «узаконил» все права, данные им для эффективного осуществления всех видов деятельности, предусмотренных ФЗ «О науке...» и их уставами.

Последней редакцией статьи 6 ФЗ «О науке...» определено, что РАН и отраслевые академии наук «являются государственными академиями наук – некоммерческими организациями, которые созданы в форме государственных бюджетных учреждений». Важно при этом, что очередная редакция статьи 6 не лишила государственные академии наук тех особых, не свойственных учреждениям прав, которыми они были ранее наделены законом: права управления своей деятельностью, права владения, пользования, распоряжения имуществом, находящимся в федеральной собственности, создания подведомственных организаций и др. А главное – во всех этих редакционных баталиях удалось не потерять права академий наук на академическое самоуправление, которое вызывало в определенных кругах особенное недоумение в отношении бюджетных учреждений.

Для снятия этого противоречия в правовом статусе государственных академий наук законом № 291-ФЗ установлено, что государственные академии наук вправе осуществлять от имени Российской Федерации полномочия учредителя государственных учреждений, государственных унитарных предприятий (далее – подведомственные организации) и собственника закрепленного за ними федерального имущества, в том числе полномочия по изменению типа подведомственных ей государственных учреждений, закреплению за подведомственными организациями имущества, назначению их руководителей, заключению с ними и расторжению трудовых договоров, утверждению и изменению уставов подведомственных организаций.

³ См, например, Е.А.Суханов. Юридические лица публичного права. – Вестник гражданского права, 2011, № 2; В.П.Мозолин, В.И.Лафитский. О статусе Российской академии наук, Банка России и других юридических лиц в связи с проектом новой редакции Гражданского кодекса РФ. – Законодательство и экономика, 2011, № 1.

Порядок осуществления государственными академиями наук полномочий учредителей подведомственных организаций (учреждений и предприятий) и собственников закрепленного за ними федерального имущества будут закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации, проект которого находится в стадии подготовки и согласования.

К важным уточнениям имущественного статуса академий наук, введенным в 2011 году, относится норма о доходах подведомственных академиям наук организаций от приносящей доход деятельности.

В ранее действовавших редакциях статьи 6 ФЗ «О науке...» подведомственные академиям наук организации были наделены правом осуществлять приносящую доход деятельность, а доход от разрешенной их уставами деятельности и имущество, приобретенное указанными организациями за счет таких доходов, должно было поступать в самостоятельное распоряжение этих организаций и учитываться на отдельном балансе. Предыдущими редакциями статьи 6 ФЗ «О науке...» подведомственным академиям наук организациям было разрешено осуществлять такую разновидность приносящей доход деятельности, как сдача в аренду временно неиспользуемого имущества. Но доход от сдачи в аренду имущества должен был поступать не в самостоятельное распоряжение организаций, а, согласно закону, в полном объеме учитываться в доходах федерального бюджета и использоваться указанными организациями в качестве источника дополнительного бюджетного финансирования содержания и развития их материально - технической базы. Фактически это означало, что доходы от сдачи имущества в аренду полностью изымались у организации, перечислялись в бюджет и возвращались (компенсировались) бюджетом академическим организациям спустя продолжительное время, что отнюдь не способствовало определенности их финансового положения.

Последняя редакция статьи 6 ФЗ «О науке...» уравнила режим доходов подведомственных академиям наук организаций от любых способов использования закрепленного за ними имущества. Закон ввел обобщенную норму, согласно которой «доходы, полученные подведомственными государственным академиям наук организациями от использования принадлежащего им на праве оперативного управления или хозяйственного ведения федерального имущества, используются такими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации и целями деятельности таких организаций, определенными их уставами».

Это положение закона подкрепляется также статьей 24, п.5, подпунктом 2 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 и на плановый период 2012 и 2013 годов» - «доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении учреждений, подведомственных государственным академиям наук, а также их остатки, не использованные по состоянию на 1 января 2011 года, поступают в

самостоятельное распоряжение указанных учреждений и используются ими для достижения целей их создания».

Анализ истории уточнения правового статуса государственных академий наук позволяет сделать некоторые замечания.

Первое. Еще в 2004 году было принято постановление Правительства РФ от 3 декабря № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия». То есть уже в 2004 году была разработана правовая механизм, с помощью которого органы исполнительной власти осуществляют полномочия учредителя и собственника ГУПов. Но аналогичное постановление Правительства РФ в отношении государственных учреждений было принято только спустя 6 лет в 2010 году – постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного бюджетного учреждения». Тот факт, что в целях наделения государственных академий наук полномочиями учредителя и собственника имущества подведомственных учреждений также будет принято подобное постановление Правительства РФ, говорит о том, что государственные академии наук в определенном смысле рассматриваются государством как своеобразные центры, органы управления системами подведомственных им научных организаций. В условиях, когда развитая система отраслевой науки, которая находилась ранее в ведении отраслевых министерств, в Российской Федерации практически исчезла, роль государственных академий наук как *центров руководства* системой академической науки должна государством поддерживаться.

Второе. Обращает на себя внимание, что за последние 15 лет изменения статьи 6 Федерального закона «О науке...» касались преимущественно статуса академий наук как участников бюджетных и гражданско-правовых (в основном – имущественных) отношений. То есть уточнение правового статуса академий наук велось государством в основном в фискальных целях. Проводившиеся в истекшие годы уточнения редакции статьи 6 практически не касались закрепления полномочий государственных академий наук как организаций, призванных играть ключевую роль в переводе российской экономики на путь инновационного развития, в разработке и реализации государственной научно-технической и инновационной политики, в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации. Представляется, что эта сторона правового статуса академий наук в настоящее время нуждается в определенном развитии и закреплении на уровне закона.