

УДК 001.18

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАУЧНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Р.Н. Салиева, доктор юридических наук

Во все времена и в любом государстве наука и научная деятельность считались важнейшей сферой познания человеком окружающего мира. История развития цивилизаций свидетельствует о том, что новые знания и их всемерное использование являются основой как материального благополучия, так и высокой культуры общества. Как и в любом государстве, в России наука и научная деятельность являются фундаментом развития всех жизненно важных направлений: экономики, социальной сферы, культуры. Научная деятельность как особый вид познавательной деятельности, результаты которой имеют для общества определяющее значение и способствуют поступательному развитию, нуждается в четкой системной и структурной организации, обеспечивающей ее плодотворное осуществление субъектами (участниками) такой деятельности.

Правовой основой организации научной деятельности в Российской Федерации являются конституционные положения, а также специальные нормативные правовые акты как федерального, так и регионального уровня. В соответствии со статьей 72 Конституции РФ общие вопросы науки наряду с общими вопросами воспитания, образования, культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Основным нормативным

правовым актом, регулирующим отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности является Федеральный закон от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее применяется сокращенное название – Закон № 127-ФЗ)¹. В Законе определены основные понятия (научная (научно-исследовательская) деятельность, научно-техническая деятельность, государственная научно-техническая политика), а также отмечены особенности этой сферы правового регулирования. Во-первых, в статье 7 Закона № 127-ФЗ содержится указание на то, что управление научной и (или) научно-технической деятельностью осуществляется на основе сочетания принципов государственного регулирования и самоуправления. Тем самым подчеркивается, что в области осуществления научной (научно-исследовательской) деятельности в связи с ее специфической (социальной значимостью творческим характером, необходимостью широкого обсуждения и экспертной оценки результатов) управление организуется государством наряду с самоуправлением, сложившимся в на-

учных организациях. Во-вторых, в законе отдельно отмечен и творческий характер научной (научно-исследовательской) деятельности. В частности, подчеркнута, что управление научной и (или) научно-технической деятельностью осуществляется в пределах, не нарушающих свободу научного творчества. В-третьих, в законе признается право на обоснованный риск в научной и (или) научно-технической деятельности и установлены гарантии осуществления такой деятельности (ст.3 Закона № 127-ФЗ).

Поскольку общие вопросы науки находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, соответственно органы государственной власти субъектов в рамках своих полномочий участвуют в реализации единой государственной научно-технической политики Российской Федерации, которая является составной частью социально-экономической политики государства.

Так, в соответствии со статьей 7 Закона № 127-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

- утверждают уставы государственных научных организаций субъектов Российской Федерации;

- осуществляют контроль за эффективным использованием и сохранностью предоставленного государственным научным организациям имущества;

- осуществляют другие функции в пределах их полномочий. А в соответствии с п. 3 статьи 12 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации наряду с правом принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации об осуществлении деятельности указанных органов в научной и (или)

научно-технической сферах и правом принятия и реализации научных, научно-технических и инновационных программ и проектов субъектов Российской Федерации также обладают правом создания государственных научных организаций субъектов Российской Федерации, реорганизации и ликвидации указанных организаций. Данное право на создание государственных научных организаций подкреплено также полномочиями субъектов Российской Федерации в области финансового обеспечения деятельности. В статье 26.3. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² определены, в частности, принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Так, согласно п.2 ст.26.3 названного выше федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение следующих вопросов в сфере обеспечения деятельности государственных научных организаций:

- материально-технического и финансового обеспечения деятельности государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;

- поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

– организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта Российской Федерации.

Для осуществления указанных полномочий в собственности субъекта Российской Федерации может находиться имущество, необходимое для обеспечения деятельности научных и научно-технических организаций субъектов Российской Федерации³.

Приведенные выше правовые нормы с очевидностью свидетельствуют о том, что в настоящее время имеются правовые основы, которые предоставляют возможность субъектам Российской Федерации принимать законы и иные нормативные правовые акты об осуществлении деятельности органов государственной власти субъектов в научной и (или) научно-технической сферах и создавать свои государственные научные организации в целях организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов в рамках единой государственной научно-технической политики.

Как показывает анализ законодательства и правоприменительной практики, в большинстве субъектов Российской Федерации приняты специальные законы о научной (научно-технической) деятельности⁴, об инновационной деятельности⁵, а в отдельных субъектах в 90-е гг. XX века созданы такие государственные научные организации, как академии наук⁶.

В тот период времени академии наук субъектов Российской Федерации были созданы в основном в форме научных учреждений в целях научного обеспечения социально-экономического, духовного и культурного развития субъектов, поддержания и развития фундаментальных и прикладных исследований, сохранения и расширения научного потенциала.

В учредительных документах научных организаций субъектов (академий наук) определено, что они созданы в такой организационно-правовой форме, как государственные научные учреждения, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет средств бюджетов субъектов и иных, не запрещенных законодательством Российской Федерации источников.

Принятие Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»⁷ вызвало необходимость уточнения организационно-правовой формы академии наук субъекта Российской Федерации и полномочий академии в отношении научно-исследовательских институтов, находящихся в составе академий. В частности, возникли вопросы о сохранении в структуре государственной научной организации (академии наук) субъекта Российской Федерации самостоятельных институтов, созданных в организационно-правовой форме государственных бюджетных учреждений, а также о наделении академий наук полномочиями учредителей в отношении научно-исследовательских институтов, входящих в состав академий как самостоятельные юридические лица. Как показал проведенный анализ, для решения этих вопросов необходимо дальнейшее совершенствование законодательства о научной деятельности.

Как было отмечено выше, в п.3 статьи 12 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁸ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесены право создания государственных на-

учных организаций субъектов Российской Федерации, а также право реорганизации и ликвидации указанных организаций.

Возникает вопрос о том, в какой организационно-правовой форме может быть создана (или в какую форму преобразована) государственная научная организация субъекта Российской Федерации. По действующему законодательству о некоммерческих организациях субъект Российской Федерации в рамках своих полномочий по созданию, реорганизации или ликвидации научных организаций, избрав в соответствии с гражданским законодательством организационно-правовую форму, может создать государственную научную организацию или преобразовать действующую научную организацию, финансируемую соответствующим субъектом Российской Федерации. Представляется, что наиболее соответствующей организационно-правовой формой является такая организационная форма, как государственное бюджетное учреждение, хотя, как показал анализ правовых норм, требуется уточнение отдельных законодательных положений.

Правовое положение государственных бюджетных учреждений определено в ст.120 ГК РФ, а также в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁹ (далее – Закон № 7-ФЗ). В соответствии со статьей 9.2 названного закона № 7-ФЗ бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов)

или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. При избрании такой организационно-правовой формы и преобразовании государственной научной организации (академии наук) субъекта Российской Федерации в бюджетное государственное учреждение возникает необходимость преобразования институтов, входящих в состав академии наук. В этом случае самостоятельные институты, созданные ранее в форме государственных бюджетных учреждений и входившие в систему организаций академии наук, получают лишь статус структурного подразделения государственного бюджетного учреждения (академии наук). Кроме того, на наш взгляд, изменяется и статус академии наук субъекта Российской Федерации, происходит нивелирование (выравнивание) статуса академии наук, являющейся государственной научной организацией, со статусом государственного бюджетного учреждения, создаваемого для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, в частности, в сфере науки. При этом не учитываются особенности правового положения государственной научной организации, связанные как с организацией и осуществлением региональных научно-технических и инновационных программ и проектов в рамках единой государственной научно-технической политики, так и с осуществлением научной деятельности, которая также имеет, как было отмечено, свои особенности и в сфере организации, и в сфере выполнения (социальная значимость, творческий характер, публичность, сложность оценки

результатов, необходимость экспертизы результатов научно-исследовательской деятельности). Необходимо подчеркнуть, что государственная научная организация как федерального уровня, так и регионального уровня осуществляет непосредственно научно-исследовательскую деятельность. Так, в соответствии со статьей 5 специального Закона № 127-ФЗ научной организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную и (или) научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации. А согласно ст.2 Закона № 127-ФЗ 10научная (научно-исследовательская) деятельность – это деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, в том числе: 11 фундаментальные научные исследования – экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды; 12 прикладные научные исследования – исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач.

В действующем законодательстве учтены особенности правового положения, связанные с осуществлением научно-исследовательской деятельности, и особенности целей научно-исследовательской деятельности государственных научных организаций (государственных академий наук), созданных на федеральном уровне. А особенности правового положения государственных научных организа-

ций субъектов Российской Федерации в специальном Законе № 127-ФЗ не оговорены, образовался пробел в правовом регулировании. Так, особый правовой статус государственных академий наук определен в статье 6 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». В частности, установлено, что государственные академии наук (Российская академия наук, отраслевые академии наук Российской Федерации) наделяются правом на создание, реорганизацию, ликвидацию подведомственных организаций (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы). Однако в отношении государственных научных организаций субъектов Российской Федерации специальные правила об их организационно-правовой форме и полномочиях, связанных с организацией и осуществлением научно-исследовательской деятельности, в действующем законодательстве не закреплены.

Полагаем, что целесообразно было бы закрепить фактически сложившийся особый правовой статус государственных научных организаций (академий наук) субъектов Российской Федерации в законодательстве как федеральном, так и субъектов Российской Федерации. Это обусловлено значением и ролью академий наук в разработке и реализации социально-экономических задач субъектов Российской Федерации, а также особенностями осуществления научно-исследовательской деятельности государственными научными организациями субъектов федерации.

Академии наук (государственные научные организации) субъектов Российской Федерации проводят фундаментальные и прикладные исследования по важнейшим проблемам естественных, технических, гумани-

тарных наук и участвуют в координации научных исследований, выполняемых научными организациями и образовательными учреждениями высшего и профессионального образования, финансируемых за счет средств бюджетов республик, осуществляют координацию с академическими учреждениями Российской Федерации. Кроме того, необходимо учитывать и такую сложившуюся исторически специфику академических организаций, как самоуправление, выборность членов академий, особенности прав и обязанностей научных работников как субъектов научной и научно-технической, в том числе инновационной деятельности. Необходимо принять во внимание и то, что созданы государственные научные организации (академии наук) субъектов на основе собственности субъектов Российской Федерации, которая (собственность) также относится к государственной собственности согласно ч.1 ст.214 ГК РФ¹⁰. Кроме того, как уже выше отмечалось, в соответствии с Конституцией Российской Федерации общие вопросы образования и науки относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что целесообразно было бы закрепить в законе «О науке и государственной научно-технической политике» полномочия субъектов РФ не только по созданию государственных научных организаций, но также и по управлению государственными научными организациями (академиями наук) субъектов Российской Федерации, а также предусмотреть возможность наделения государственных научных организаций субъекта Российской Федерации правом учреждения подведомственных организаций (институтов).

В целом пробел в правовом регулировании преодолим. Гражданский

Кодекс РФ предусматривает возможность закрепления в федеральных законах и иных нормативных правовых актах правила о том, что по специальному поручению от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. В частности, в пункте 3 статьи 125 ГК РФ установлено, что «в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане». Пункт 3 статьи 9.1 Федерального закона от 12 января 1996г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹¹ также допускает возможность закрепления в специальном законе функций и полномочий учредителя за органами управления или другими лицами. Так, в п.3 ст.9.1 названного закона № 7-ФЗ установлено, что, если иное не установлено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, функции и полномочия учредителя в отношении государственного учреждения, созданного Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации, осуществляются соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Как видим, положения указанной статьи допускают, что в отдельных случаях в специальных законах может быть установлено иное правило о функциях и полномо-

чиях учредителя, в частности, может быть установлено в специальном законе № 127-ФЗ, что функции и полномочия учредителя могут осуществлять особо значимые государственные научные организации (академии наук), в том числе и государственные научные организации субъекта Российской Федерации. В связи с этим целесообразно в специальном законе № 127-ФЗ предусмотреть, что государственные научные организации субъектов Российской Федерации (академии наук) могут быть наделены полномочиями учредителя в отношении бюджетных учреждений, входящих в систему государственной научной организации (академии наук) субъекта Российской Федерации. В этом случае государственные научные организации субъектов сохранят и особый правовой статус, и научные организации (институты), входящие в их систему.

В проекте Закона о внесении изменений и дополнений в ГК РФ государственные академии наук предлагается отнести к некоммерческим унитарным организациям, создаваемым в организационно-правовой форме государственных учреждений (ст.50 Проекта Закона)¹², при этом государственные научные учреждения субъектов Российской Федерации в проекте не названы.

В связи с этим в проекте Закона РФ «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в изменениях к статье 50 целесообразно было бы учесть и государственные научные организации (академии наук) субъектов Российской Федерации, т.е. включить положения о том, что к некоммерческим унитарным организациям наряду с государственными академиями наук относятся также государственные на-

учные организации (академии наук) субъектов Российской Федерации.

В целом необходимо отметить следующее:

1. Государственные научные организации, в том числе и государственные научные организации субъектов Российской Федерации, имеют особый правовой статус, связанный с тем, что в области осуществления научной (научно-исследовательской) деятельности в связи с ее спецификой (социальная значимость, творческий характер, необходимость широкого обсуждения и экспертной оценки результатов) управление осуществляется государством наряду с самоуправлением, сложившимся в научных организациях, при этом управление научной и (или) научно-технической деятельностью осуществляется в пределах, не нарушающих свободу научного творчества. В действующем законодательстве учтены особенности правового положения и целей научно-исследовательской деятельности государственных научных организаций, созданных на федеральном уровне.

2. В действующем законодательстве имеются правовые основы, которые предоставляют возможность субъектам Российской Федерации принимать законы и иные нормативные правовые акты об осуществлении деятельности органов государственной власти субъектов в научной и (или) научно-технической сферах и создавать свои государственные научные организации в целях организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов в рамках единой государственной научно-технической политики.

3. Предусмотренное специальным Законом № 127-ФЗ право субъектов Российской Федерации создавать свои государственные научные организации в целях организации и

осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов в рамках единой государственной научно-технической политики не может быть реализовано субъектами в полном объеме, т.к. особенности правового положения государственных научных организаций субъектов Российской Федерации в специальном Законе № 127-ФЗ не оговорены.

В связи с этим целесообразно было бы закрепить в законе «О науке и государственной научно-технической политике» (в частности, в ст.12) не только право субъектов Российской Федерации на создание научных организаций, но также определить полномочия субъектов РФ по управлению государственными научными организациями (академиями наук) субъектов Российской Федерации и дополнить в

специальное законодательство положения о том, что государственные научные организации субъектов Российской Федерации могут быть наделены полномочиями учредителя в отношении государственных бюджетных учреждений, входящих в систему государственной научной организации (академии наук) субъекта Российской Федерации.

4. Специфика правового статуса государственных научных организаций субъектов Российской Федерации, видимо, должна быть отражена также в гражданском законодательстве путем внесения дополнений в проект Закона РФ «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в частности, в ст.50).

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»//Собрание законодательства Российской Федерации от 26 августа 1996 г. № 35, ст. 4137.

² Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. № 42, ст. 5005 (с изменениями и дополнениями).

³ Ст.26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁴ Например, Закон РТ от 18 июня 1998 г. № 1661 «О науке и научной деятельности» (с последующими изменениями и дополнениями)//Ведомости Государственного Совета Татарстана, № 7, июль 1998 г.

⁵ Например, Закон РТ от 2 августа 2010 г. № 63-ЗРТ «Об инновационной деятельности в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана, № 8–9, август – сентябрь 2010 г.

⁶ Так, например, Указом Президента Республики Татарстан 30 сентября 1991 г. (№ УП-138) учреждена Академия наук Республики Татарстан; Указом Президиума Верховного Совета Башкирской ССР от 6 февраля 1991 года № 6-2/51 «Об учреждении Академии наук Башкирской ССР создана Академия наук Республики Башкортостан; Указом Президента РС(Я) от 20 декабря 1993 г. №652 создана Академия наук Республики Саха (Якутия); Распоряжением губернатора Тюменской области от 20 ноября 1997 г. № 736-р создана «Губернская академия».

⁷ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»// Собрание законодательства Российской Федерации от 10 мая 2010 г. № 19. Ст. 2291.

⁸ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» //Собрание законодательства Российской Федерации от 26 августа 1996 г. № 35, ст. 4137.

⁹ Федеральный закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» //Собрание законодательства Российской Федерации от 15 января 1996 г. №3, ст. 145; характеристика правового положения бюджетного учреждения дана также в Методических рекомендациях по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности (утв. распоряжением Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 1505-р)// Собрание законодательства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 37 ст. 4776.

¹⁰ О разграничении государственной собственности на федеральную и собственность субъектов федерации см. также Постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»// Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 16 января 1992 г., № 3.

¹¹ Федеральный закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»//Собрание законодательства Российской Федерации от 15 января 1996 г. № 3, ст. 145.

¹² СПС Консультант Плюс.

Аннотация

В статье анализируется законодательство о науке и научной деятельности, определяются особенности правового положения государственных научных организаций, предлагается отразить в законодательстве специфику правового статуса государственных научных организаций субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: научная (научно-исследовательская) деятельность, государственная научная организация, государственное бюджетное учреждение.

Summary

The article analyses the legislation of science and scientific activity. Peculiarities of the legal status of state scientific organizations are determined. Specialities of legal status of state scientific institutions of subjects of Russian Federation are suggested to be reflected in the legislation.

Keywords: scientific (research) activities, state scientific organization, state budgetary institution.