

**Вероника Виссарионовна Бехер**

*Заведующий кафедрой публичного права Саратовского социально-экономического института (филиала) Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, кандидат юридических наук*

*E-mail: bekher@mail.ru*

### **К вопросу об особенностях финансово-правового регулирования деятельности государственных учреждений науки**

**Аннотация:** статья посвящена актуальным вопросам, связанным с реформой академической науки, сопряженной с проблемой распределения зон ответственности полномочий между Федеральным агентством научных организаций и Российской академии наук в отношении перешедших в ведение ФАНО институтов РАН. Внимание обращено на реорганизацию РАН, формирование Федерального агентства научных учреждений. Заявлена проблема правового статуса учреждений науки. Автором сделан вывод о том, что наиболее совершенная организационно-правовая форма исследуемых учреждений – это бюджетное либо казенное учреждение с соответствующими особенностями финансирования.

**Ключевые слова:** государственное учреждение науки, правовой статус, некоммерческая организация, научная организация, бюджетное учреждение, автономное учреждение.

**Veronika Vissarionovna Beher**

*Associate Professor of the Public Law Department  
of the Saratov State Economic Institute (branch) of the Plekhanov  
Russian Economic University, Candidate of Juridical Science*

### **Concerning Peculiarities of Financial Legal Regulation of the State Scientific Institutions Activity**

**Annotation:** the paper is dedicated to the actual questions concerning academic science reform deal with the problem of the division of Federal Agency of Scientific Organizations' and Russian Scientific Academy's responsibility areas. It is caused by RSA's (Russian Science Academy) institutions which are under Federal Agency of Scientific Organizations conduct. The author pays attention to reorganization of RSA, forming of Federal Agency of Scientific Institutions. The problem of the legal status of scientific institution is possessed in the article as well. The author concludes that the most complete organizational legal form of the described institutions is budgetary or breach institute characterized by special financing options.

**Keywords:** state scientific institutions, legal status, nonprofit organization, scientific institution, budgetary institution, autonomic institution.

На сегодняшний день все активнее требуется совершенствование научных технологий, разработок, достижение новых научных результатов. Финансово-правовая политика деятельности российских научных учреждений нестабильна. С одной стороны, главная цель научных учреждений — это поддержка перспективных направлений в различных областях науки, помощь коллективным проектам, особенно на мировом уровне, с другой стороны, наступивший экономический кризис продиктовал свои условия развития данных учреждений. Закрыты многие проекты, в частности, отложено финансирование такого направления, как «Проведение фундаментальных и поисковых исследований, требующих приобретения высокотехнологичного научного оборудования».

Более того, два года продолжается реформа академической науки, которая сконцентрировалась на определении регламентированных правил работы Федерального агентства научных организаций (далее — ФАНО) и Российской академии наук, где ФАНО отвечает за финансовое и хозяйственное обеспечение науки, а РАН — собственно за науку. Во многом дискуссии подверглись вопросы о разграничении полномочий данных субъектов, об их правовом статусе. В самом общем виде данный процесс — это своего рода «поглощение» ФАНО Российской академии наук.

Законодательные проблемы, связанные с правовым статусом учреждений науки, появились задолго до реформ. Нормативное закрепление их правового положения нельзя назвать ясным и четким, поскольку множество правовых актов регулируют статус и положение таких учреждений.

Понятие учреждения как юридического лица закреплено в ГК РФ. Свою конкретизацию по видам и их правовому статусу учреждения получают в специальных законодательных актах. Среди них необходимо назвать Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 4 июня 2014 г.)<sup>1</sup>, осуществляющий правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций, в том числе частных, государственных и муниципальных учреждений, а также бюджетных учреждений. Отдельный нормативный правовой акт регулирует деятельность автономных учреждений — это Федеральный закон «Об автономных учреждениях»<sup>2</sup>. Данный документ устанавливает понятие, виды деятельности, порядок создания, управления, реорганизации и ликвидации автономного учреждения. Понятие казенного учреждения установлено Бюджетным кодексом РФ.

В 2013 г. принят Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup>. Хотя данная организация и создана

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 2014. № 23, ст. 2932.

<sup>2</sup> См.: Об автономных учреждениях : федеральный закон РФ от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4626; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6983.

<sup>3</sup> См.: О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44, ст. 5630.

в организационно-правовой форме фонда, однако данный нормативный акт не может быть не упомянут при определении правовых актов, регулирующих научные исследования в России. Фонд призван сосредоточиться на финансировании фундаментальных исследований и программ с длительным сроком реализации.

Нормативно-правовое регулирование государственных учреждений науки осуществляется не только на федеральном уровне. Например, в Московской области принят и действует закон, регулирующий вопросы организации управления государственными унитарными предприятиями и государственными бюджетными учреждениями Московской области<sup>1</sup>, в Ленинградской области — закон, регулирующий вопросы оплаты труда работников государственных бюджетных и казенных учреждений Ленинградской области<sup>2</sup>.

Подзаконные правовые акты также задействованы в правовом регулировании данной сферы: указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правовые акты Министерства финансов РФ.

Кроме того, Российская Федерация является участницей множества Соглашений о научно-техническом сотрудничестве, как на постсоветском пространстве, так и с европейскими и другими странами<sup>3</sup>.

Законодательно закрепленным в настоящее время является следующее определение научной организации: это юридическое лицо, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, общественное объединение научных работников, осуществляющее в качестве основной деятельности научную и (или) научно-техническую деятельность (п. 1 ст. 5 Закона о науке). В ранее действовавшей редакции Закон о науке подразделял научные организации на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность.

---

<sup>1</sup> См.: О порядке управления государственными унитарными предприятиями Московской области и государственными бюджетными учреждениями Московской области : закон Московской области от 22 февраля 2008 г. № 14/2008-ОЗ (в ред. о 25 декабря 2009 г.) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2008. № 42; 2009. № 49.

<sup>2</sup> См.: Об оплате труда работников государственных бюджетных учреждений Ленинградской области и государственных казенных учреждений Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 8 июня 2011 г. № 32-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. 2011. № 45.

<sup>3</sup> См.: О подписании Соглашения между правительствами государств — членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве : распоряжение Правительства РФ от 13 июля 2013 г. № 1191-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 29, ст. 3996; О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Австрийской Республики о научно-техническом сотрудничестве : распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2011 г. № 746-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 18, ст. 2692; О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия о научно-техническом сотрудничестве : распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 1920-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 2, ст. 6427.

Применительно к организационно-правовой форме государственных учреждений науки необходимо отметить следующее. Законом не установлено, в каких организационно-правовых формах возможно образование и существование научных организаций. Более того, законодательно установлено, что организация может являться научной независимо от организационно-правовой формы и формы собственности.

Таким образом, на откуп учредителям отдано право выбора организационно-правовой формы создаваемой научной организации.

Одним из признаков научной организации, установленных в законе, является осуществление в качестве основной деятельности научной и (или) научно-технической деятельности. Однако виды данной деятельности не конкретизированы. Следует отметить схожесть правового регулирования деятельности бюджетных и казенных учреждений. Порядки их создания, ликвидации, управления во многом идентичны. Некоторыми отличительными особенностями обладает автономное учреждение.

Статьей 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» установлено, что *автономным учреждением* признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Как справедливо отмечается в литературе, особенностью Федерального закона «Об автономных учреждениях» является преобладание императивных норм, определяющих порядок осуществления тех или иных действий, конкретные права и обязанности лиц и т. д.

Бюджетным учреждением в соответствии с п. 1 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» 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.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что казенное учреждение — это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий

органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Анализ данных положений позволяет говорить о том, что целью деятельности государственных учреждений науки служит оказание государственных услуг, выполнение работ в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти в сфере науки. Казенное учреждение может также исполнять государственные функции в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) в сфере науки. Его особенностью является осуществление своих функций за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Автономное учреждение может быть создано в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами.

Сферы деятельности бюджетных учреждений не ограничены. В федеральном законе отмечены приоритетные сферы, в которых создаются бюджетные учреждения, — наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт, и одновременно предоставлена возможность создания бюджетных учреждений в иных сферах без ограничений.

Таким образом, тип государственных учреждений науки законодательно не ограничен. Тем не менее более распространенной для научных организаций видится форма автономного или бюджетного учреждения. Между тем, если учреждение науки будет создано в целях проведения научных исследований в сфере обороны или безопасности страны, охраны правопорядка или иной подобной сфере, представляется, что подобное учреждение должно быть создано в форме казенного.

### **Пристатейный библиографический список**

1. О подписании Соглашения между правительствами государств — членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве : распоряжение Правительства РФ от 13 июля 2013 г. № 1191-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 29, ст. 3996.

2. О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Австрийской Республики о научно-техническом сотрудничестве : распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2011 г. № 746-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 18, ст. 2692.

3. О порядке управления государственными унитарными предприятиями Московской области и государственными бюджетными учреждениями Московской области : закон Московской области от 22 февраля 2008 г. № 14/2008-ОЗ (в ред. от 25 декабря 2009 г.) // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2008. — № 42; 2009. — № 49.

4. О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 44, ст. 5630.

5. Об оплате труда работников государственных бюджетных учреждений Ленинградской области и государственных казенных учреждений Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 8 июня 2011 г. № 32-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. – 2011. – № 45.

### References

1. O podpisanii Soglasheniya mezhdou pravitel'stvami gosudarstv – chlenov Shanhajskoj organizacii sotrudnichestva o nauchno-tehnicheskom sotrudnichestve : rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 13 ijulja 2013 g. № 1191-r [Concerning Signing The Agreement Between The Governments – Members Of The Shanghai Cooperation Organization On Scientific And Technical Cooperation] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. – 2013. – № 29, st. 3996.

2. O podpisanii Soglasheniya mezhdou Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvom Avstrijskoj Respubliki o nauchno-tehnicheskom sotrudnichestve : rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 28 aprelja 2011 g. № 746-r [On the signing of the Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Austria on scientific and technical cooperation: the disposal of the Government of the Russian Federation of April 28, 2011 № 746-p] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. – 2011. – № 18, st. 2692.

3. O porjadke upravljenija gosudarstvennymi unitarnymi predpriyatijami Moskovskoj oblasti i gosudarstvennymi bjudzhetnymi uchrezhdenijami Moskovskoj oblasti : zakon Moskovskoj oblasti ot 22 fevralja 2008 g. № 14/2008-OZ (v red. ot 25 dekabrja 2009 g.) [On the Management of the state unitary enterprises of Moscow region and state budgetary institutions of Moscow Region: Moscow Region Law of February 22, 2008 № 14/2008-OZ (in red. On December 25, 2009)] // Ezhednevnye Novosti. Podmoskov'e. – 2008. – № 42; 2009. – № 49.

4. O Rossijskom nauchnom fonde i vnesenii izmenenij v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 2 nojabrja 2013 g. № 291-FZ [On the Russian Science Foundation and the Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: the Federal Law of the Russian Federation on November 2, 2013 № 291-FZ] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. – 2013. – № 44, st. 5630.

5. Ob op late truda rabotnikov gosudarstvennyh bjudzhetnyh uchrezhdenij Leningradskoj oblasti i gosudarstvennyh kazennyh uchrezhdenij Leningradskoj oblasti : oblastnoj zakon Leningradskoj oblasti ot 8 ijunja 2011 g. № 32-oz [Remuneration Of Employees Of Budgetary Institutions Of Government Of The Leningrad Region And State Public Institutions Of Leningrad Region: The Regional Law Of The Leningrad Region Dated June 8, 2011 № 32-Oz] // Vestnik Pravitel'stva Leningradskoj oblasti. – 2011. – № 45.