

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА НАУКИ

А.А. Гудкова

Л.С. Чаусова

## Введение

Мировой опыт убедительно доказал, что при любом политическом устройстве страны государственный сектор служит главной опорой экономического развития. Даже самые «рыночно-продвинутые» капиталистические страны неоднократно применяли рычаги государственного воздействия в самых различных отраслях народного хозяйства. Сегодня, например, в Европейском союзе выработаны четкие критерии необходимости и оправданности функционирования государственных предприятий. Последние создаются в случае неспособности частного сектора в должной мере обеспечить развитие масштабных, капиталоемких отраслей. Кроме того, государство берет под свою опеку недостаточно рентабельные, а также некоммерческие, но жизненно важные для страны предприятия и организации: экологические, научно-исследовательские, объекты социального обеспечения и др. Естественно, оно продолжает жестко контролировать оборонные предприятия и организации, стратегическую сырьевую базу, решительно препятствуя проникновению в эти сферы транснациональных корпораций. Госпредприятия плотно задействованы и при реализации региональных программ (освоение новых территорий и развитие отсталых районов с созданием соответствующей инфраструктуры), а также в случае необходимости межотраслевого перераспределения ресурсов, если част-

ные хозяйствующие объекты не в состоянии это сделать.

Государственный сектор экономики включает в себя все экономические ресурсы, которыми владеет государство, и все организации, с помощью которых осуществляется государственное регулирование экономики. В государственный сектор экономики входят государственные предприятия и организации сфер образования, здравоохранения, науки, обороны, управления, а также государственные корпорации.

В целях определения реального масштаба государственного сектора экономики России при разработке прогнозов его развития<sup>1</sup> к хозяйствующим субъектам были отнесены: государственные унитарные предприятия, в том числе казенные; государственные учреждения; хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, и хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики.

Вместе с тем до сих пор не сложилось однозначного подхода к определению государ-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 04.01.1999 № 1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации» (в ред. постановления Правительства РФ от 30.12.2002 № 939).

ственного сектора экономики. Например, в отечественной статистике к государственному сектору относят организации министерств и ведомств, которые обеспечивают управление государством и удовлетворение потребностей общества в целом, а также неприбыльные организации, полностью или в основном финансируемые и контролируемые правительством. В научной литературе под государственным сектором часто понимается совокупность организаций различных организационно-правовых форм, осуществляющих научную, научно-техническую деятельность и подготовку научных работников, в том числе кадров высшей квалификации, управление которыми осуществляется через федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов РФ. Однако законодательно закрепленное понятие «государственный сектор науки» до сих пор отсутствует.

Основой государственного регулирования развития государственного сектора науки является формирование правового пространства научной, научно-технической и инновационной деятельности, начавшееся в 90-х годах прошлого века и продолжающееся в настоящее время. За истекший период были приняты законодательные и программно-концептуальные документы, определившие цели, принципы и порядок формирования государственной научно-технической политики, ее стратегические ориентиры и приоритетные направления развития науки, технологий и техники, типы научных организаций и их организационно-правовые формы, направления реструктуризации государственного сектора науки, источники его финансирования, порядок информационного и материально-технического обеспечения, виды правовой охраны и механизмы коммерциализации результатов научно-технической деятельности и многие другие документы, прямо или косвенно ре-

гулирующие научно-техническую деятельность организаций государственного сектора науки (далее – ГСН).

Государственный сектор науки является основным источником отечественных инноваций, направленных на обеспечение национальной безопасности и решение социально-экономических задач. Поэтому важнейшим условием его эффективного функционирования должны стать законодательно обеспеченные меры поддержки каждого из звеньев национальной инновационной системы – академического, отраслевого, вузовского сегментов и составляющих их научных организаций и центров – и обеспечение их тесного взаимодействия.

За последние годы усилиями органов государственной власти, государственных академий наук, научных фондов и организаций, научной общественности удалось добиться улучшения нормативно-правовой и ресурсной поддержки ГСН. Тем не менее современное состояние российской науки не в полной мере отвечает условиям повышения конкурентоспособности и устойчивого экономического роста, напрямую связанным с темпами внедрения научно-технических решений и развития наукоемких производств.

В настоящее время в условиях кризиса одной из важнейших задач государственной научно-технической политики является определение направлений, на которых необходимо реализовывать конкурентные преимущества и обеспечивать концентрацию всех имеющихся ресурсов сферы науки. В связи с этим базовым условием стабильного роста экономики страны должно стать рациональное сочетание науки и высокотехнологичных производств, действующих в соответствующих организационно-правовых формах и объединенных современной национальной инновационной системой (далее – НИС).

## Программно-концептуальные документы общенационального значения, влияющие на развитие ГСН

**Доктрина развития российской науки.** Первым программным документом сферы науки стала Доктрина развития российской науки<sup>2</sup>. Она установила основные стратегические направления развития науки и определила направления ее государственной поддержки, в частности выделение средств из федерального бюджета на финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ гражданского назначения, создание условий для развития фундаментальных научных исследований и ведущих научных школ, повышение престижности научного труда; реформирование сферы науки путем совершенствования принципов управления и организации научных исследований, обеспечение интеграции науки и образования; развитие системы подготовки научных кадров, создание условий для конкуренции и предпринимательства, стимулирование инновационной деятельности и т. д. В Доктрине подчеркивалось, что государство рассматривает науку и ее научный потенциал как национальное достояние, определяющее будущее нашей страны, в связи с чем поддержка развития науки становится приоритетной государственной задачей.

После того как Президентом РФ Доктрина была утверждена, Правительство РФ также приняло ряд концептуально-программных документов, призванных конкретизировать положения этого документа: Концепция ре-

формирования российской науки на период 1998–2000 гг. (18.05.1998); Концепция инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 гг. (24.07.1998); Концепция государственной политики в области международного научно-технического сотрудничества (20.01.2000).

Помимо Доктрины развития российской науки к числу ключевых концептуально-программных документов, выражающих позицию государства по вопросам научно-технического развития в рамках ГСН, на данный момент относятся:

- Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу<sup>3</sup>;
- Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечень проектов по их реализации<sup>4</sup>;
- Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года<sup>5</sup>;
- Комплексная программа научно-технологического развития и технологической модернизации экономики Российской Федерации до 2015 года<sup>6</sup>;

<sup>3</sup> Утверждены Президентом РФ 30.03.2002 № Пр-576.

<sup>4</sup> Утверждены распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р.

<sup>5</sup> Документ одобрен Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике 15.02.2006, протокол № 1.

<sup>6</sup> Программа разработана в связи с поручением Президента РФ от 13.07.2006 № Пр-1184 и поручением Правительства РФ от 28.07.2006 № МФ-117-3582. См. сайт Минобрнауки России: <http://mon.gov.ru/work/nti/dok/str/ntr.pdf>

<sup>2</sup> Утверждена Указом Президента РФ от 13.06.1996 № 884 «О доктрине развития российской науки» (с изменениями, внесенными указами Президента РФ от 01.08.2003 № 866 и от 25.08.2004 № 1114).

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>7</sup>;

- Концепция долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>8</sup>.

Центральное место в системе действующего в настоящее время пакета программных документов и нормативно-правовых актов занимают Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу.

**Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу.** В Основях политика государства в научно-технической сфере представлена как важнейшая составная часть более общей стратегии социально-экономического развития, направленной на переход от экспортно-сырьевой ориентации экономики страны к инновационной модели развития. В соответствии с таким подходом развитие науки было отнесено к числу высших приоритетов российского государства, а фундаментальная наука признана одним из стратегических национальных приоритетов страны.

Основы определили также важнейшие направления государственной политики в области развития науки и технологий, цель, задачи и пути их реализации, систему экономических и иных мер, стимулирующих научную и научно-техническую деятельность, и впервые закрепили тезис о необходимости перехода страны на инновационный путь развития на основе избранных приоритетов.

По существу все положения Основ направлены на совершенствование регулиро-

вания государственного сектора науки, составными компонентами которого являются академический, вузовский и отраслевой (прикладной) сектора, а сам государственный сектор науки рассматривается как базовая часть создаваемой в стране НИС.

В Основях взята установка на реформирование государственного сектора науки и высоких технологий с учетом имеющихся на данный момент финансовых, кадровых и иных ресурсов; признана целесообразной реорганизация бюджетных учреждений (и прежде всего в гуманитарной сфере) в иные формы государственных некоммерческих организаций; заявлен курс на приватизацию или ликвидацию государственных научных организаций, которые осуществляют научные исследования по направлениям, не входящим в список Приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, а также в Перечень критических технологий; сформулирована установка на передачу научных организаций, осуществляющих деятельность регионального или местного характера, в собственность субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления и т. д.

Помимо этого, направления совершенствования государственного регулирования в области развития науки и технологий содержат конкретные рекомендации, непосредственно касающиеся ГСН:

- повышение эффективности функционирования государственного сектора науки и высоких технологий;
- создание условий для адаптации академического сектора науки к рыночным условиям с учетом особенностей организации фундаментальных исследований;
- совершенствование деятельности государственных научных центров (ГНЦ) на основе интеграции академического и вузовского секторов науки и производства для создания конкурентоспособной наукоемкой продукции;

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р).

<sup>8</sup> Концепция долгосрочного прогноза научно-технологического развития РФ до 2025 года одобрена Межведомственной комиссией по научно-технической политике 27.12.2006, протокол № 3.

- создание современных корпораций (холдингов, федеральных центров науки и высоких технологий, межотраслевых центров науки), обеспечивающих решение важнейших проблем развития высокотехнологичных отраслей экономики и освоение секторов наукоемкой продукции мирового рынка;

- создание и поддержка деятельности интегрированных научно-образовательных структур, университетских и междууниверситетских комплексов, научно-учебно-производственных центров (в том числе инновационных) для консолидации усилий и ресурсов, развития международного сотрудничества и международной кооперации в интересах подготовки квалифицированных кадров в научной, научно-технической и инновационной сферах;

- совершенствование финансирования государственного сектора науки и высоких технологий преимущественно путем расширения масштабов перехода на конкурсной основе к адресному финансированию научных исследований и экспериментальных разработок, осуществляемых государственными научными учреждениями;

- повышение эффективности управления собственностью государственного сектора науки и высоких технологий.

Основами были предложены меры государственного стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности в приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники, реализация которых предполагает осуществление к 2010 г. кардинальных структурных преобразований в науке. В них была заложена реализованная впоследствии идея отмены для научных организаций льгот по уплате налогов на имущество и землю.

**Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года.** Этот правительственный документ определяет приоритетные социально-экономические

задачи на среднесрочную перспективу. Период 2009–2012 гг. является первым этапом реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Его особенность заключается в учете новых внешних и внутренних вызовов устойчивому социально-экономическому развитию России, появившихся в последнее время.

Первый вызов – нестабильность мировой экономики, колебания мировых финансовых рынков, цен на энергоносители и продовольствие и влияние мировых кризисных процессов на российскую экономику.

Второй вызов – значительное усиление роли человеческого фактора во всех областях развития экономики и общества, когда носитель знаний становится главным источником инноваций.

Третий вызов – ускорение технологических изменений, вызванное переходом ведущих стран мира к качественному обновлению технологической базы на основе нанотехнологий, биотехнологий, энергосбережения, информационных и коммуникационных технологий.

Четвертый вызов – усиление роли экономических институтов в глобальной конкурентной борьбе за привлечение стратегических инвестиций с глобальных рынков капитала, что вызывает ускоренное развитие малого и среднего бизнеса.

Пятый вызов – ужесточение целого ряда ограничений экономического роста: дефицит трудовых ресурсов и квалифицированной рабочей силы, недостаточное развитие необходимой для ведения бизнеса инфраструктуры.

Ответ России на глобальные вызовы мировой экономической системы состоит в том, чтобы за четыре года сделать ее экономику инновационной, инвестиционно привлекательной, социально ориентированной и эффективной и занять лидирующие позиции по ключевым технологическим направ-



лениям, определяющим облик экономики будущего.

В сфере науки в качестве одной из важнейших целей деятельности Правительства РФ предусмотрена реструктуризация государственного сектора науки и создание института независимой оценки деятельности научных организаций в соответствии с международной практикой, усиление интеграции науки, образования и производства.

Предполагается сформировать систему новых форм организации научной и образовательной деятельности, которые возьмут на себя основную нагрузку в кадровом и научном обеспечении запросов высокотехнологического сектора национальной экономики. Эта система включает создание федеральных университетов, создание и приоритетную поддержку системообразующих организаций мирового класса (национальных исследовательских центров) и реализацию программ развития научно-образовательных центров.

В сфере высшего профессионального образования к 2012 г. предстоит обеспечить государственную поддержку не менее 10–15 ведущих научно-образовательных центров, интегрирующих передовые научные исследования и образовательные программы.

Для реализации поставленных задач и повышения эффективности государственного управления к числу приоритетных направлений деятельности Правительства РФ отнесено повышение эффективности государственного сектора экономики в целом. Масштабы государственного сектора будут сокращены. Состав государственного имущества будет отвечать полномочиям и функциям государства и структурным изменениям в соответствующих секторах экономики. Завершится процесс акционирования федеральных государственных унитарных предприятий, не являющихся необходимыми для исполнения публичных полномочий.

В целях повышения качества управления акционерными обществами с государствен-

ным участием будет расширена практика представления интересов государства в органах управления акционерных обществ профессиональными поверенными, а также привлечения независимых директоров в органы управления. Должна быть разработана и в основном реализована программа реструктуризации бюджетной сферы в целях эффективного оказания государственных услуг. Эти тенденции будут актуальны и для государственного сектора науки.

**Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года.** Разработка Стратегии потребовала адекватного анализа текущей ситуации, позволившего сделать вывод, что до сих пор тенденции технологического отставания российской экономики не преодолены. Вместе с тем мировой опыт показывает, что осуществление диверсификации и внедрение передовых технологий возможно только при наличии в стране мощного научного сектора генерации знаний в сочетании с эффективной системой высшего профессионального образования и национальной инновационной системой.

Главной системной проблемой на период до 2015 г. была признана низкая восприимчивость российской экономики к предлагаемым государственным сектором исследованиям и разработкам. Отдельные научные результаты мирового уровня не сбалансированы с НИС и предпринимательским сектором.

В связи с этим ключевая задача среднесрочной Стратегии была сформулирована как формирование сбалансированного сектора исследований и разработок и эффективной инновационной системы, обеспечивающих технологическую модернизацию экономики и повышение ее конкурентоспособности на основе передовых технологий, превращение научного потенциала в один из основных ресурсов устойчивого экономического роста.

К важнейшей задаче этого периода относится оптимизация состава научно-технического комплекса страны, в том числе повышение эффективности использования государственного имущества.

Кроме того, Стратегия определила систему основных комплексов мероприятий, в числе которых:

- осуществление эффективной государственной поддержки фундаментальной науки;
- совершенствование механизмов бюджетного финансирования прикладных научных исследований и разработок (ИР);
- содействие интеграции науки и образования;
- реформирование научных организаций и повышение их капитализации;
- реструктуризация государственного сектора науки;
- развитие механизмов государственно-частного партнерства и др.

Однако необходимо отметить, что, считая научный потенциал одним из ресурсов экономического роста, государственный сектор исследований и разработок и НИС пока рассматриваются в Стратегии как самостоятельные элементы.

Реализация Стратегии должна переломить ситуацию и поставить Россию в ряд ведущих стран мира, делающих ставку на экономику знаний, человеческий капитал и высокие технологии; обеспечить комплексность и целенаправленность динамичного развития экономики страны на основе объединения усилий государства, институтов гражданского общества и частного бизнеса; способствовать укреплению престижа российской науки и усилению притока молодых кадров.

Однако для выполнения поставленных задач необходимо иметь созданную НИС (в которой и осуществляется превращение научных идей в товар) и заинтересовать российских предпринимателей в реализации отечественных высокорисковых инновационных разработок. И хотя некоторые меры по ликви-

дации системных проблем государственными органами власти систематически предпринимаются, в условиях наступившего мирового финансового кризиса решить их полностью пока не удастся, однако время для преодоления кризиса и роста отечественной экономики еще имеется.

**Комплексная программа научно-технологического развития и технологической модернизации экономики Российской Федерации до 2015 года.** Программа призвана обеспечить комплексность и целенаправленность усилий государства, частного бизнеса и гражданского общества и по своей сути является важным дополнением ко всей системе реализуемых инструментов и мер государственной политики в сфере научно-технологического развития и модернизации экономики России.

В процессе оценки ситуации в сфере научно-технологического развития России Программой были обозначены важнейшие проблемы, которые необходимо решать в первую очередь: дисбаланс между значительными по объему вкладываемыми в научно-техническую сферу средствами и низким уровнем технологического развития базовых секторов отечественной экономики; низкие инвестиции в обновление основных фондов и создание новых секторов высокотехнологичной продукции; наличие барьеров в процессе передачи результатов и технологий из сектора ИР в промышленность; разрыв в технологическом уровне отечественных производителей и зарубежных конкурентов и др.

Наличие вышеперечисленных проблем не позволяет практически обеспечить лидерство по всем направлениям за счет собственного научно-технического потенциала, в связи с чем стратегия технологического развития должна базироваться на выделении ключевых направлений, по которым сохранены сильные позиции отечественной науки.

В Программе отмечено, что в российских условиях, когда значительная часть научно-технической сферы остается в государственном секторе, а в части высокотехнологичных отраслей важнейшие позиции занимают компании с государственной собственностью или его значительным участием, важнейшей функцией государства становится содействие росту числа предлагаемых технологических решений со стороны инновационной системы и обеспечение развития высокотехнологичных отраслей с доминированием государственной собственности.

С точки зрения совершенствования структуры государственного сектора науки в качестве одной из основных задач определено содействие формированию «центров превосходства» в научно-технической сфере путем создания национальных исследовательских центров Российской Федерации (НИЦ РФ) по прорывным направлениям технологического развития. НИЦ РФ являются государственными научными учреждениями, обладающими научно-технической базой мирового уровня и необходимыми материальными, интеллектуальными и организационными ресурсами. Они выступают в качестве координаторов по проводимым за счет средств федерального бюджета НИОКР и учреждаются Президентом РФ для реализации одного или нескольких приоритетных направлений развития науки, технологий и техники (или стратегических проектов (программ) национальной значимости) и обеспечивают проведение полного инновационного цикла разработки технологий (от НИР до опытных и опытно-промышленных образцов). Они наделяются статусом главного распорядителя бюджетных средств, которые расходуются на финансирование фундаментальных и прикладных исследований, содержание закрепленного за учреждением имущества, находящегося в оперативном управлении, на приобретение высокотехно-

логичного научного оборудования в объеме, установленном программой деятельности НИЦ РФ, а также правом быть государственным заказчиком федеральных целевых программ (ФЦП). Такие исследовательские центры находятся в собственности государства без права его приватизации. Статус НИЦ РФ присваивается на шесть лет.

На базе НИЦ РФ могут быть созданы специализированные проектные бюро, которые в рамках международных механизмов финансирования проектов имеют возможность взаимодействовать с существующими и вновь создаваемыми международными некоммерческими фондами.

Программа предусматривает также развитие национальных научно-технологических сетей (ННТС), обеспечивающих передачу результатов исследований и разработок во все сектора экономики. Это требует действенных мер по развитию фундаментальной науки, формированию ее «инновационного пояса», повышению программной составляющей в финансировании научных исследований, расширению различных фондов поддержки научно-исследовательской деятельности, улучшению взаимодействия академической науки с вузовским и прикладным секторами.

В начальный период функционирования ННТС в их составе предполагается объединить не более 20–30 научных организаций и вузов, а в дальнейшем состав научно-технологических сетей должен быть расширен и объединить большинство российских организаций и предприятий, имеющих отношение к проведению передовых ИР и коммерциализации их результатов.

Создание и функционирование таких структур государственного сектора науки должно обеспечить проведение научных исследований мирового уровня, создание передовых конкурентоспособных технологий и поддержку ведущих исследовательских университетов.



**Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года**<sup>9</sup>. Концепция-2020 ставит целью определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008–2020 гг.) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

В соответствии с поставленной целью в Концепции-2020 сформулированы:

- основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны с учетом вызовов предстоящего периода;
- стратегия достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы;
- формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества;
- цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в социальной сфере, в сфере науки и технологий, а также структурных преобразований в экономике;
- цели и приоритеты внешнеэкономической политики;
- параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития.

В разделе Концепции-2020 «Развитие науки, национальной инновационной системы и технологий» приведено определение НИС. По мнению разработчиков концепции, национальная инновационная система представляет собой совокупность взаимосвязанных организаций (структур), занятых производством и (или) коммерческой реа-

лизацией знаний и технологий, и комплекса институтов правового, финансового и социального характера, обеспечивающих взаимодействие образовательных, научных, предпринимательских и некоммерческих организаций и структур во всех сферах экономики и общественной жизни. Обращает на себя внимание тот факт, что структурными элементами НИС становятся не только инновационные предприятия и организации, реализующие результаты интеллектуальной деятельности, но и научные и научно-образовательные организации государственного сектора науки.

Для создания эффективной НИС в первую очередь необходимо повысить эффективность государственного сектора генерации знаний (фундаментальной и прикладной науки), так как происходит постепенная утрата созданных в предыдущие годы заделов, старение кадров, снижение уровня исследований, отсутствует ориентация на потребности экономики.

В Концепции-2020 определены основные ориентиры для государства, на которых оно должно сосредоточиться в прогнозируемый период. К ним относятся:

- создание потенциала для будущего развития страны путем придания инновационного характера системе образования и модернизации сектора научных исследований;
- формирование в государственном секторе экономики дополнительных стимулов к инновационному развитию, в частности за счет усиления инновационной направленности системы закупок для государственных нужд, компенсации «провалов рынка»;
- осуществление целевой поддержки приоритетных направлений технологического развития;
- наращивание инновационной активности.

В области повышения эффективности государственного сектора науки, развития его фундаментальной исследовательской ком-

<sup>9</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года разработана в соответствии с поручением Президента РФ по итогам заседания Государственного совета РФ 21.07.2006.

поненты и интеграции науки и образования предполагается:

- создать 5–7 национальных исследовательских центров;
- обеспечить поддержку формирования 20–30 исследовательских университетов (для достижения научно-технологических прорывов по одному или нескольким приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники);
- сформировать около 20 научно-образовательных центров мирового уровня, интегрирующих передовые научные исследования и образовательные программы, решающих кадровые и исследовательские задачи общенациональных инновационных проектов;
- внедрить новые организационно-правовые формы учреждений образования, обеспечивающих сочетание академической автономии и государственно-общественного контроля за их деятельностью;
- усовершенствовать систему ГНЦ, направленную на повышение эффективности и конкурентоспособности российских разработок, включая поддержку обновления материальной базы опытных и исследовательских работ;
- содействовать расширению доступа к уникальному научному оборудованию (в частности, к центрам коллективного пользования) научных организаций различных организационно-правовых форм;
- обеспечить государственную поддержку развития инжиниринга и проектной деятельности, в том числе путем поддержки проектов по созданию инжиниринговых и сертификационных центров, центров дизайна и содействия предприятиям в проведении технологического аудита;
- расширить состав инструментов финансирования государственного сектора науки, включая фундаментальную науку, обеспечить опережающее развитие инструментов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ с целью ра-

ционального разделения рисков между государством, наукой и бизнесом, увеличить софинансирование из внебюджетных источников и др.

Эффективная интеграция в глобальную инновационную систему предполагает развитие международного сотрудничества, доступ российских ученых к исследовательской базе ведущих зарубежных научных центров.

В рамках повышения эффективности интеграции российской науки в мировое научно-техническое сообщество должно быть обеспечено:

- участие России в глобальных технологических проектах, международных программах и исследовательских сетях;
- развитие и поддержка программ по академическому обмену и стажировке российских студентов и преподавателей за рубежом, а иностранных – в России;
- привлечение ученых мирового уровня для преподавательской деятельности в России, а также вовлечение российских ученых, уехавших за рубеж, в развитие российской науки и технологий, в том числе путем их участия на платной основе в российских научных проектах и преподавательской деятельности.

Для формирования новой инновационной культуры в обществе должны быть созданы системы популяризации науки, инноваций, инновационной деятельности, в том числе через общественную рекламу, вовлечение в пропаганду лидеров общественного мнения, распространение историй успеха, проведение конкурсов среди предприятий, ученых и научных коллективов и другие мероприятия.

Несмотря на то что Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, разработанная на период до 2020 г., была принята в конце 2008 г., в условиях глобального экономического кризиса необходимо отчетливо представлять, что даже временная потеря темпов

развития научно-технической сферы, и особенно государственного сектора науки, заложенных в Концепции-2020, может привести к долгосрочному снижению конкурентоспособности на рынке даже тех высокотехнологичных отраслей (авиационная и ракетно-космическая промышленность, судостроение, радиоэлектронная промышленность, атомный энергопромышленный комплекс, энергетическое машиностроение, информационно-коммуникационные технологии), в которых Россия обладает серьезными конкурентными преимуществами или претендует на их создание в среднесрочной перспективе. Особенно остро эти негативные последствия могут проявиться при выходе из кризиса, когда начнется новый виток экономического роста зарубежных стран.

**Концепция долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2025 года.** В 2007 г. Минобрнауки России инициировало и организовало разработку долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2025 года как нового эффективного элемента государственной научно-технической политики.

Его подготовка была вызвана необходимостью решения задачи оценки существующего уровня научно-технологического развития экономики России с точки зрения позиционирования на мировых рынках высокотехнологичных услуг по конкретным направлениям; выявления основных проблем научно-технологического развития экономики и определения тех вызовов, с которыми экономика может столкнуться в перспективе (внутренние вызовы, демографические, экономические, социальные, внешние и пр.), а также их влияния на дальнейшее развитие России.

Кроме того, в Концепции-2025 поставлена также задача определения перспективных научных и технологических направлений.

На основе глубокого анализа удалось сформулировать принципы научно-

технической политики, заключающиеся прежде всего в необходимости концентрации ресурсов федерального бюджета на тех направлениях, за которые непосредственно несет ответственность государство, в частности на приоритетных направлениях науки, технологий и техники (их должно быть считанное количество), и создать основы для устойчивой технологической безопасности и одновременного достижения технологического лидерства по отдельным направлениям.

В долгосрочном прогнозе предложено структурировать его по трем системным блокам: макроэкономическому, отраслевому и блоку, содержащему научно-технологический прогноз на 20 лет. Последний блок будет составлять содержательное ядро прогноза, а два других блока (макроэкономический и отраслевой), являясь вспомогательными, задавать условия и ограничения социально-экономического развития и области необходимых технологических решений на уровне отдельных секторов (отраслей).

Исходя из высокой неопределенности внешних и внутренних рамок прогноза, в Концепции обоснована необходимость его разработки в формате форсайта<sup>10</sup>, являющегося специфическим инструментом управления технологическим развитием в долгосрочной перспективе и активно применяющегося в развитых зарубежных странах. Такой прогноз должен стать не разовым исследованием по изменению технологической структуры экономики, а систематической процедурой, требующей постоянной коррекции полученных прогнозных результатов.

<sup>10</sup> Форсайт – это процесс, связанный с систематической попыткой заглянуть в отдаленное будущее науки, технологий, экономики и общества с целью определения областей стратегических исследований и технологий, которые, вероятно, могут принести наибольшие экономические и социальные выгоды (определение Бена Мартина, 1995 г.).

Именно методология форсайта обеспечивает необходимую глубину анализа перспектив научно-технологического развития, соотнесения прогноза с реалиями и трендами развития в целом, разработанного на основе пакета количественно и качественно определяемых научным сообществом и иными участниками форсайта сценариев социально-экономического развития; обеспечивает его объективизацию на уровне, необходимом для принятия государственных решений, как управленческих, так и, возможно, стратегических.

В рамках отраслевого блока прогноза в том числе должна быть проведена оценка перспектив развития прикладных исследований и опытно-конструкторских разработок отраслевого сектора науки.

Предметом анализа и прогноза блока «Научно-технологический прогноз на долгосрочную перспективу», в частности, станут: состояние и перспективы развития научно-технологического потенциала России в сопоставлении с ведущими странами; прорывные технологии и инновации, способные изменить структуру и масштабы российского присутствия на мировом и отечественном рынках.

Основными результатами, полученными по этому блоку и непосредственно касающимися государственного сектора научных исследований и разработок, должны стать:

- оценка уровня конкурентоспособных научных организаций в конкретных научных и технологических областях;
- оценка масштабов поддержки государством (и частным сектором) отдельных научно-технологических направлений и научно-технологического потенциала в целом;
- рекомендации по разработке реализуемых мер государственной научно-технической и инновационной политики, способствующей развитию актуальных направлений науки и технологий;
- уточненные перечни приоритетных направлений научно-технологического развития и критических технологий, связанных с реальными проблемами отечественного бизнеса.

При разработке третьего блока «Научно-технологический прогноз на долгосрочную перспективу» необходимо оценить практическую значимость перспективных технологий, их реализуемость, возможные риски и барьеры, которые могут возникнуть в процессе их внедрения в производство и выхода на отечественный или мировой рынки.

Основным результатом прогноза станет построение вариантов технологического развития ключевых секторов российской экономики, в том числе государственного сектора науки, и создание условий для обеспечения опережающего прорывного развития тех секторов, которые определяют будущую специализацию в мировом хозяйстве.

## Базовое законодательное обеспечение государственного сектора науки

**Базовый Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике».** В законодательстве, регламентирующем деятельность организаций государственного сектора науки, центральное место занимает основополагающий Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон «О науке»)<sup>11</sup>, а специфические отношения в сфере научной деятельности регулирует значительный по объему массив норм правовых институтов общеправового (гражданского, административного, налогового, бюджетного, трудового и т. д.) законодательства.

К числу несомненных достоинств Закона «О науке» относится то обстоятельство, что он определил цели и принципы государственной научно-технической политики и юридически закрепил основные понятия и аспекты регулирования деятельности субъектов научной и (или) научно-технической сферы.

В соответствии с Законом «О науке» основными целями государственной научно-технической политики являются развитие,

рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, реализация важнейших социальных задач, обеспечение прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции, улучшение экологической обстановки и защиты информационных ресурсов государства, укрепление обороноспособности государства и безопасности личности, общества и государства, интеграция науки и образования.

Законом «О науке» (в числе прочих) были определены и получили дальнейшее развитие такие принципы государственной научно-технической политики, как концентрация ресурсов на приоритетных направлениях науки, технологий и техники, стимулирование научно-технической и инновационной деятельности, создание системы государственных научных центров и других новых институциональных структур.

В закон вошли также статьи, регламентирующие отношения между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти Российской Федерации и потребителями научно-технической продукции (работ и услуг), статьи о разграничении полномочий органов государственной власти всех уровней в области проведения единой государственной научно-технической поли-

<sup>11</sup> С изменениями, внесенными федеральными законами от 27.12.2000 № 150-ФЗ, от 30.12.2001 № 194-ФЗ, от 24.12.2002 № 176-ФЗ, от 23.12.2003 № 186-ФЗ, а также в редакции федеральных законов от 19.07.1998 № 111-ФЗ, от 17.12.1998 № 189-ФЗ, от 03.01.2000 № 41-ФЗ, от 29.12.2000 № 168-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 30.06.2005 № 76-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ, от 04.12.2006 № 202-ФЗ, от 01.12.2007 № 308-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 30.12.2008 № 309-ФЗ, от 10.02.2009 № 18-ФЗ.



тики, о порядке финансирования науки и множественности его источников, структуре и формах управления государственными академиями наук, информационном обеспечении и организации и проведении независимых экспертиз научной деятельности и др.

Однако на момент принятия Закона «О науке» его положения в значительной степени носили декларативный характер. В связи с этим, а также учитывая, что общероссийское законодательство в части, относящейся к сфере науки, постоянно меняется, в Закон «О науке» практически ежегодно вносились (и вносятся) дополнения, осуществлялось редактирование отдельных абзацев, правовых норм и разделов, утрачивали силу некоторые их них.

Непосредственно организаций государственного сектора науки коснулись изменения таких статей закона, как понятие научной организации, ее типов, сотрудничества с учреждениями высшего профессионального обучения, присвоения статуса государственного научного центра, статуса и регулирования деятельности государственных академий наук, управления научной и (или) научно-технической деятельностью государственных научных организаций, их финансового обеспечения.

В соответствии с Законом «О науке» 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.

Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессиональ-

ного образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность. Они, по существу, являются первичным звеном государственного сектора науки.

Научной организации, которая находится в ведении федерального органа исполнительной власти или РАН и ее территориальных отделений, имеет уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает высококвалифицированным научным потенциалом и научная и (или) научно-техническая деятельность которой получила международное признание, может быть присвоен статус государственного научного центра.

Новым абзацем была дополнена статья о финансировании научной и (или) научно-технической деятельности в части установления статуса федеральных фондов поддержки научной деятельности, создания их в форме учреждений, а также финансирования за счет средств федерального бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством РФ. Федеральным органам исполнительной власти и коммерческим организациям было разрешено создание внебюджетных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования НИОКР.

В связи с принятием 30.06.2005 Федерального закона № 76-Ф «О признании утратившими силу положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам государственной аккредитации научных организаций» в Закон «О науке» были внесены соответствующие поправки: помимо отмены аккредитации научных организаций было отменено требование о выполнении научными организациями научной и (или) научно-технической деятельности в объеме не менее 70% общего объема осуществляемых ими работ.

Последнее дополнение, внесенное в Закон «О науке»<sup>12</sup> (п. 3.1), касается восполнения пробелов правового регулирования в области отношений, связанных с созданием хозяйственных обществ бюджетными научными учреждениями и научными учреждениями государственных академий наук, а также отношений, связанных с распоряжением данными научными учреждениями исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности (РИД) и доходами от их реализации.

Создание хозяйственных обществ бюджетными научными учреждениями направлено на обеспечение реального внедрения в производство РИД, разработанных на бюджетные деньги, права на которые принадлежат соответствующим учреждениям науки.

Однако изменения, внесенные в Закон «О науке», полностью не устранили всех законодательных проблем, затрудняющих успешное регулирование деятельности государственного сектора науки и повышение его эффективности и результативности.

В частности, к нерешенным юридическим проблемам могут быть отнесены:

- уточнение и расширение понятийного аппарата в Законе «О науке» и устранение несогласованности используемой в нем правовой терминологии с терминологией, введенной в последние годы в нормативно-правовые акты сферы науки и кодифицированные документы;
- согласование и устранение противоречий в законодательстве с Гражданским, Налоговым и Бюджетным кодексами РФ, фе-

деральными законами и иными принятыми нормативно-правовыми актами;

- сокращение нормами Бюджетного кодекса РФ государственным бюджетным организациям, в том числе и бюджетным организациям государственного сектора науки, количества возможных бюджетных и внебюджетных источников финансирования;
- отсутствие радикальных налоговых новаций в части стимулирования научной и инновационной деятельности, отрицательно влияющее на востребованность научной продукции предпринимательским сектором экономики;
- незавершенность оптимизации институциональной структуры государственного сектора науки;
- недостаточность воздействия правовых механизмов на регулярную ротацию и рациональное использование кадрового потенциала государственных академий наук, а также на обновление и эффективное использование материально-технической и приборной базы, уникального оборудования и информационных ресурсов научно-исследовательских институтов и научных центров;
- отсутствие правовых норм, касающихся механизмов и порядка софинансирования НИОКР в рамках государственно-частного партнерства при разработке инновационных, инвестиционных и инфраструктурных проектов.

Совершенствование нормативно-правовой базы государственного сектора науки может вестись в следующих направлениях:

- принятие федерального закона «О статусе научного работника и специалиста научной организации», что необходимо для повышения социальной защиты научного работника;
- развитие системы страхования и изменение пенсионного обеспечения ученых;
- законодательное закрепление статуса, механизмов финансирования и материально-технического обеспечения но-

<sup>12</sup> В соответствии с Федеральным законом от 02.08.2009 № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

вых инновационных структур, возникших в практике взаимодействия образования и науки и др.

**Приоритетные направления развития науки и критические технологии.** В развитие положений Основ политики Российской Федерации в области развития науки и технологий до 2010 года и дальнейшую перспективу и в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» в мае 2006 г. Президентом РФ были утверждены новые приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации<sup>13</sup>.

Приоритетные направления, являющиеся тематическими направлениями научно-технологического развития межотраслевого значения, задают общий вектор необходимого научно-технического развития государственного сектора науки и экономики страны, представляют собой те области реального сектора российской экономики, в которых применение новых технологий и техники может принести совокупный экономический эффект, конкурентные преимущества и обеспечить национальную безопасность страны.

Приоритетные направления детализируются в перечне критических технологий, которые создают предпосылки для дальнейшего развития тематических технологических направлений и являются основой практической реализации имеющегося научно-технологического задела.

Основными инструментами воплощения приоритетов развития науки, технологий и техники являются федеральные целе-

вые программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы», «Национальная технологическая база» на 2007–2011 годы и др.

Новый перечень приоритетных направлений науки, технологий и техники<sup>14</sup> включает восемь направлений:

1. Безопасность и противодействие терроризму.
2. Живые системы.
3. Индустрия наносистем и материалов.
4. Информационно-телекоммуникационные системы.
5. Перспективные вооружения, военная и специальная техника.
6. Рациональное природопользование.
7. Транспортные, авиационные и космические системы.
8. Энергетика и энергосбережение<sup>15</sup>.

Критические технологии РФ – это комплекс межотраслевых (междисциплинарных) технологических решений, которые создают предпосылки для дальнейшего развития различных тематических технологических направлений, имеют широкий потенциальный круг инновационных предложений в разных отраслях экономики и вносят в совокупности наибольший вклад в решение важнейших проблем реализации приоритетных направлений развития науки, техники и технологий.

Перечень критических технологий был сокращен с 52 – в 2006 г. до 35 – в 2007 г., что связано с выделением в нем наиболее перспективных комплексов технологических

<sup>13</sup> *Справка:* Перечень приоритетов и критических технологий федерального уровня, действовавший до марта 2002 г., был утвержден Правительственной комиссией по научно-технической политике в 1996 г. Национальные приоритеты включали девять направлений, а критические технологии – 52 позиции.

<sup>14</sup> Утвержден Президентом РФ 21.05.2006, № Пр-842.

<sup>15</sup> Приоритетные направления развития науки, технологий и техники Российской Федерации и Перечень критических технологий Российской Федерации – утверждены Президентом РФ 21.05.2006.

разработок и появлением новых технологических направлений, имеющих широкий круг потенциальных потребителей инновационной продукции.

Сформированные или скорректированные приоритетные направления развития науки, технологий и техники и отобранные критические технологии Российской Федерации чрезвычайно важны для практической реализации в государственном секторе научных исследований и разработок, поскольку позволяют сконцентрировать материальные, денежные и кадровые ресурсы на ключевых направлениях выполнения НИОКР; повысить эффективность ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на научные исследования и разработки, обеспечить развитие технологической базы и прорывных технологий, рост высокотехнологичных секторов экономики.

Корректировка и уточнение перечней приоритетных направлений и критических технологий осуществляется на регулярной основе не реже чем один раз в четыре года.

22.04.2009 вышло постановление Правительства РФ № 340 «Об утверждении Правил формирования, корректировки и реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации». Выполнение перечисленных в постановлении функций возложено на Минобрнауки России.

Приоритетные направления и перечень критических технологий должны быть взаимосвязаны со стратегическими целями и приоритетными направлениями, определенными в прогнозах и программах социально-экономического развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу, а их формирование и корректировка осуществляться в два этапа.

Первый этап включает подготовку долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и других

материалов по комплексному анализу тенденций научно-технического и технологического развития Российской Федерации и зарубежных стран;

Второй этап предполагает подготовку предложений по формированию и корректировке приоритетных направлений и перечня критических технологий на основе экспертизы поступивших предложений.

Согласно обозначенным выше Правилам заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, государственные академии наук, научные организации, вузы и государственные корпорации направляют в Минобрнауки России материалы по комплексному анализу тенденций научно-технического и технологического развития Российской Федерации и зарубежных стран, сведения о результатах, полученных при реализации критических технологий, и выявленных первоочередных потребностях страны в научных и технических достижениях (исходя из стратегических целей социально-экономического и оборонного строительства, наличия природных, финансовых, материальных и кадровых ресурсов), сведения об основных секторах экономики, в которых необходимо обеспечить мировое лидерство, а также предложения по формированию и корректировке приоритетных направлений и критических технологий.

В дальнейшем Минобрнауки России совместно с заинтересованными участниками организует проведение мониторинга результатов, полученных при реализации критических технологий, и осуществляет контроль за ходом реализации приоритетных направлений и критических технологий.

Недавно Президент РФ Д. Медведев в статье «Россия, вперед»<sup>16</sup> назвал пять приоритетов технологического развития нашей страны:

<sup>16</sup> Статья Президента РФ Д. Медведева «Россия, вперед» опубликована в СМИ 10.09.2009.

- выход в число лидирующих стран по эффективности производства, транспортировки и использования энергии и разработка и выведение на внутренние и внешние рынки новых видов топлива;
- сохранение и поднятие на качественно новый уровень ядерных технологий;
- совершенствование информационных технологий с целью оказания серьезного влияния на процессы развития глобальных общедоступных информационных сетей;
- создание собственной наземной и космической инфраструктуры передачи всех видов информации;
- занятие передовых позиций в производстве отдельных видов медицинского оборудования, сверхсовременных средств диагностики, медикаментов для лечения вирус-

ных, сердечно-сосудистых, онкологических и неврологических заболеваний.

Перечисленные пять стратегических векторов экономической модернизации нашей страны будут использованы при подготовке послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, а также при корректировке приоритетных направлений науки, технологий и техники.

Следуя этим пяти стратегиям лидерства в сфере высоких технологий, Россия, по мнению Президента РФ Д. Медведева, «в течение ближайших десятилетий должна стать страной, благополучие которой обеспечивается не столько сырьевыми, сколько интеллектуальными ресурсами: «умной» экономикой, создающей уникальные знания, экспортом новейших технологий и продуктов инновационной деятельности...».



## Законодательство, регламентирующее деятельность некоммерческих организаций ГСН

Модель организации государственного сектора научных и научно-технических исследований и разработок включает институциональные единицы различных организационно-правовых форм, являющиеся коммерческими или некоммерческими организациями: учреждения, акционерные общества, унитарные предприятия, научные центры, корпорации.

Основными хозяйствующими единицами выступают научные и научно-исследовательские организации и научные центры федеральных министерств и ведомств, органов регионального и муниципального управления, научно-исследовательские институты и научные центры государственных академий наук; отраслевые научно-технические организации, в том числе государственные научные центры, предприятия, а также высшие учебные заведения (университеты) и научно-исследовательские институты, подведомственные вузам и Минобрнауки России.

В настоящее время создаются новые организационные структуры науки, например сеть центров коллективного пользования уникальным научным оборудованием, крупные интегрированные структуры, составляющие организационно-функциональную основу государственного сектора науки и высоких технологий.

Научные организации, действующие в сфере науки, техники и высшего образования, выполняют фундаментальные и прикладные исследования, осуществляют проектные, конструкторские, технологические, опытные и экспериментальные разработки, подготовку квалифицированных кадров.

**Государственное учреждение.** С точки зрения организационно-правовой формы первичным звеном государственного сектора научных и научно-технических исследований и разработок является учреждение<sup>17</sup>. Согласно части первой Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера.

*Справка:* В соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях»<sup>18</sup> некоммерческой является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения, в частности, образовательных, научных и управленческих целей в форме учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

<sup>17</sup> В данном исследовании не рассматриваются частные учреждения, созданные юридическими лицами.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (в ред. федеральных законов, принятых в 2002–2003 гг., 2006–2008 гг., с изменениями, внесенными в 2007–2008 гг.).

Учреждение может быть создано Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием (соответственно государственное или муниципальное учреждение). Учреждение должно иметь устав, самостоятельный баланс, может приобретать имущественные и неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Положения устава, регламентирующие основную деятельность учреждения, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет средств федерального бюджета, должны содержать понятие государственного заказа. Устав не должен содержать положений, противоречащих положениям, вытекающим из Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В соответствии с ГК РФ (п. 3 ст. 50) некоммерческие организации, а следовательно, и учреждения, могут осуществлять предпринимательскую деятельность, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям. Например, государственным учреждениям образования и науки разрешено заключать хозяйственные договора на выполнение НИОКР.

Государственное учреждение, подведомственное федеральным органам исполнительной власти, является федеральным государственным учреждением. Федеральное государственное учреждение – юридическое лицо, наделенное обособленным имуществом, находящимся в федеральной собственности на праве оперативного управления. Оно должно находиться в ведении федерального министерства, федерального агентства, федеральной службы.

В соответствии с постановлением Правительства РФ «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных

учреждений»<sup>19</sup> решения об их создании, реорганизации и ликвидации принимаются Правительством РФ.

Проекты указанных решений должны предусматривать предмет и цели деятельности федеральных государственных учреждений, а также предельную численность работников и размер ассигнований на содержание создаваемого (реорганизуемого) учреждения в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Устав федерального государственного учреждения утверждается федеральным органом исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления).

Федеральные органы исполнительной власти должны предусмотреть в уставах федеральных государственных учреждений (ФГУ):

- исчерпывающий перечень функций (видов деятельности), осуществляемых ими, а в случае предоставления права на осуществление приносящей доходы деятельности – исчерпывающий перечень видов такой деятельности;
- порядок распоряжения имуществом, приобретенным ФГУ за счет доходов, полученных от приносящей доходы деятельности;
- запрет на совершение сделок, возможными последствиями которых является отчуждение или обременение имущества, закрепленного за ФГУ, или имущества, приобретенного за счет средств, выделенных этому учреждению из федерального бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда;
- порядок ликвидации ФГУ по решению собственника имущества (Российской Федерации) и распоряжение имуществом ликвидированного учреждения.

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 10.02.2004 № 71 (в ред. постановлений от 20.12.2006 № 782 и от 01.04.2009 № 290).

Государственное или муниципальное учреждение считается бюджетным, если его деятельность финансируется собственником имущества из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов (ст. 161 БК РФ).

Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества. Бюджетное учреждение не имеет права получать кредиты (займы) у кредитных организаций, других юридических, физических лиц, из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом в смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, а также другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности.

В последние годы все чаще поднимается вопрос о недостаточной результативности деятельности научных организаций государственного сектора науки. Для решения этой проблемы Правительством РФ 8.04.2009 было принято постановление № 312 «Об оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения», утвердившее одноименные Правила.

Правила установили порядок проведения оценки результативности научных организаций, выполняющих НИОКР и технологиче-

ские разработки для научных организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти или государственным академиям наук.

Оценка результативности деятельности научных организаций проводится один раз в пять лет (за последние пять календарных лет) комиссиями, созданными федеральным органом исполнительной власти или государственной академией наук. Для этого используются методики, разработанные в соответствии с типовой методикой, утвержденной Минобрнауки России, федеральным органом исполнительной власти или государственной академией наук.

Итоги оценки результативности деятельности научных организаций, зафиксированные в заключении оценочной комиссией, учитываются:

- при установлении категорийности научной организации (1-я категория – научные организации – лидеры, 2-я категория – стабильные научные организации, демонстрирующие удовлетворительную результативность, 3-я категория – научные организации, утратившие научный профиль и перспективы развития);
- при распределении объемов бюджетных ассигнований на выполнение НИОКР и технологических работ между подведомственными научными учреждениями, утвержденных главному распорядителю бюджетных средств на соответствующий год;
- при формировании для научных организаций перечня научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;
- при оптимизации сети научных организаций.

Комиссия также дает свои предложения по отнесению научной организации к одной из трех категорий, руководствуясь следующими критериями:

- 1) научная организация, являющаяся по показателям результативности ее деятель-

ности лидером отрасли, научного направления или соответствующая мировому уровню, подлежит отнесению к 1-й категории при условии, что значения других показателей оценки не ниже средних, а имеющийся потенциал обеспечивает дальнейшее развитие и улучшение ее деятельности;

2) научная организация, показатели оценки результативности деятельности которой находятся на уровне средних в сравнении с показателями научных организаций, имеющих сходные цели и (или) осуществляющих деятельность в сходных условиях, подлежит отнесению ко 2-й категории при условии, что она располагает потенциалом для развития и улучшения своей деятельности;

3) научная организация подлежит отнесению к 3-й категории, если она:

– располагает кадровыми, материально-техническими и иными ресурсами для осуществления профильных видов деятельности, но не показывает значимых научных результатов и не является при этом уникальной в соответствующей отрасли,

– не располагает кадровыми, материально-техническими и иными ресурсами для осуществления профильных видов деятельности.

В отношении научных организаций разных категорий руководящие органы дают соответствующие рекомендации: для научных организаций 1-й категории – программы по укреплению и развитию их лидерства, 2-й категории – программы по развитию и улучшению их деятельности, а для 3-й категории готовят решения или предложения по их реорганизации или ликвидации, а в отдельных случаях – по замене руководителя научной организации в соответствии с законодательством РФ.

Принятый нормативно-правовой акт позволит повысить качество работы научных организаций и стимулировать деятельность тех из них, которые занимают лидирующие позиции, выделяя им больше бюджетных ресурсов.

Разновидностью государственных (или муниципальных) учреждений являются автономные учреждения.

**Автономное учреждение.** Поскольку организационно-правовая форма «учреждение» существенно ограничивает его экономическую самостоятельность, в ряде случаев предпочтение отдается другой организационно-правовой форме – автономному учреждению.

Автономным учреждением (АУ) признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ и оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти и полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, а также в иных сферах. Это определение практически ничем не отличается от данного в ГК РФ, но разница достаточно четко прослеживается в вопросах выполнения обязательств АУ, ответственности собственника имущества АУ по обязательствам, в вопросах управления руководством и др.

Федеральный закон от 3.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>20</sup> определил правовое положение АУ, порядок создания, реорганизации и ликвидации, цели, порядок формирования и использования имущества, совершения сделок, в том числе крупных, основы управления автономными учреждениями и их отношений с учредителями и участниками гражданского оборота, а также ответственность автономных учреждений по своим обязательствам.

Собственником имущества АУ является соответственно Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование, а само имущество предоставляется АУ в

<sup>20</sup> В редакции федеральных законов от 24.07.2007 № 215-ФЗ и от 18.10.2007 № 230-ФЗ.

соответствии с ГК РФ на праве оперативного управления.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества<sup>21</sup>, закрепленных за АУ его собственником или приобретенных им за счет выделенных собственником средств. Остальным имуществом, в том числе недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения.

Автономное учреждение может быть создано путем его учреждения на основе принятия решения высшими органами исполнительной власти соответствующего уровня или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения по их инициативе или с их согласия.

Созданное путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения АУ может осуществлять предусмотренные его уставом виды деятельности на основании лицензии, а также свидетельства о государственной аккредитации и иных разрешительных документов до окончания срока их действия (без переоформления этих и иных разрешительных документов).

АУ осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными федеральными законами и его уставом, путем выполнения работ и оказания услуг в своих сферах. Дохо-

ды автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено настоящим федеральным законом. Собственник имущества не имеет права на получение доходов от деятельности автономного учреждения и использования закрепленного за ним имущества.

Кроме того, АУ вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (с согласия своего учредителя).

Земельный участок, необходимый для выполнения АУ уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

В зависимости от уровня власти собственника имущества, предоставляемого АУ для выполнения их деятельности, задание учредителя и порядок его финансового обеспечения определяются Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией муниципального образования. Финансирование АУ осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы России и иных не запрещенных федеральными законами источников. Объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения.

Автономное учреждение может иметь только одного учредителя, функции и полномочия которого осуществляются:

- Российской Федерацией в отношении АУ, которое создано на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;

<sup>21</sup> Для целей настоящего федерального закона под особо ценным движимым имуществом понимается имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Виды такого имущества определяются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.



- субъектом РФ в отношении АУ, которое создано на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Федерации;

- муниципальным образованием в отношении АУ, которое создано на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью.

Органами управления АУ являются наблюдательный совет (в составе не менее пяти и не более одиннадцати членов), руководитель автономного учреждения, а также иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) работников автономного учреждения, ученый совет и др.). Срок полномочий наблюдательного совета не может быть более пяти лет.

Автономное учреждение может быть реорганизовано в форме:

- 1) слияния двух или нескольких автономных учреждений;

- 2) присоединения к автономному учреждению одного учреждения или нескольких учреждений соответствующей формы собственности;

- 3) разделения автономного учреждения на два учреждения или несколько учреждений соответствующей формы собственности;

- 4) выделения из автономного учреждения одного учреждения или нескольких учреждений соответствующей формы собственности.

Ликвидация АУ осуществляется по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ГК РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 10.02.2009 № 18-ФЗ такая организационно-правовая форма, как автономное учреждение, была рекомендована федеральным университетам. Однако посколь-

ку финансирование АУ осуществляется путем предоставления бюджетных субвенций, субсидий и других допускаемых способов, а твердых гарантий на выделение необходимого объема бюджетного финансирования автономным учреждениям законодательно не установлено, многие вузы не решаются перейти на новую для них организационно-правовую форму.

Государственными некоммерческими организациями являются также научные организации, институты и центры академического сектора науки и сектора высшего образования.

**Хозяйственные общества.** В соответствии с Федеральным законом от 02.08.2009 № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» бюджетным учреждениям сферы науки разрешено без согласия собственника их имущества, но с уведомлением федерального органа исполнительной власти создавать хозяйственные общества и быть их учредителями (совместно с другими лицами).

Хозяйственные общества создаются бюджетными учреждениями для практического внедрения результатов интеллектуальной деятельности (РИД), исключительные права на которые принадлежат конкретным научным учреждениям.

Законом № 217-ФЗ представлен закрытый перечень РИД, которые могут быть реализованы хозяйственными обществами: программы для ЭВМ, базы данных, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), селекционные достижения.

Денежные средства, оборудование и иное имущество, находящееся в оперативном

управлении бюджетного научного учреждения или созданного государственной академией наук научного учреждения, могут быть внесены в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества в порядке, установленном ГК РФ.

Согласно федеральному закону при создании хозяйственных обществ бюджетные научные учреждения вносят в качестве вклада в уставные капиталы право использования РИД, исключительные права на которые принадлежат соответствующим учреждениям. При этом право использования РИД должно вноситься в уставный капитал хозяйственного общества путем заключения лицензионного договора между научным учреждением и хозяйственным обществом после внесения записи о его государственной регистрации в Единый государственный реестр юридических лиц.

Денежная оценка прав на РИД, вносимых в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества, утверждается единогласно принятым решением общего собрания учредителей (участников) общества.

Доля (акции) бюджетного учреждения в уставном капитале акционерного общества должна составлять более 25%, общества с ограниченной ответственностью – более чем одну треть, а доля (акции) других лиц должна быть оплачена не менее чем наполовину. Остальная часть доли (акций) других лиц оплачивается исключительными правами на РИД, материалами, оборудованием или иным имуществом, необходимым для их практического внедрения.

Федеральным законом установлено, что бюджетное учреждение вправе распоряжаться долями (акциями) в уставном капитале хозяйственных обществ. Доходы от распоряжения долями (акциями) в уставном капитале хозяйственных обществ и часть их прибыли (дивиденды), поступают в самостоятельное распоряжение учредителей (участников), которые являются бюджетными научными

учреждениями, учитываются на самостоятельном балансе и используются только на правовую охрану РИД, выплату вознаграждения авторам и на осуществление уставной деятельности данного научного учреждения.

**Государственная корпорация (ГК).** Общеизвестно, что Минфину России в течение довольно длительного времени удавалось ограничивать рост государственных расходов, поскольку не было эффективных институциональных решений для осуществления массивных государственных инвестиций, а также отсутствовали организационные структуры и механизмы, готовые «принять» огромные финансовые средства, рационально распорядиться ими и обеспечить относительно быстрый конечный результат.

Вместе с тем все больше назревала необходимость ускорения модернизации российской экономики, развития инфраструктуры, диверсификации экономики и стимулирования инновационной деятельности.

В связи с этим возникла идея использовать такую юридическую форму некоммерческой организации, как государственная корпорация, для получения в ее собственность государственных ресурсов и государственных активов. Эта юридическая форма была введена дополнением к Федеральному закону «О некоммерческих организациях» в 1999 г.<sup>22</sup> (для создания агентства по реструктуризации кредитных организаций) и до мая 2007 г. не использовалась.

Было принято решение частично направить скапливающиеся в Стабилизационном фонде РФ ресурсы на создание госкорпораций для решения важнейших стратегических задач, и во второй половине 2007 г. процесс создания различных государственных корпораций резко ускорился.

В соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» государ-

<sup>22</sup> Статья 7.1 «Государственная корпорация» введена Федеральным законом от 08.07.1999 № 140-ФЗ.

ственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Имущество, переданное ГК Российской Федерацией является собственностью государственной корпорации. На ГК не распространяются положения о раскрытии информации, а также действие закона о банкротстве.

ГК не обязана представлять в государственные органы документы, содержащие отчет о своей деятельности (исключение составляют ряд документов, представляемых в Правительство РФ). Государственные органы власти не имеют права:

- запрашивать у органов управления корпорации их распорядительные документы;
- запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности корпорации у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;
- направлять представителей для участия в проводимых корпорацией мероприятиях;
- проводить проверки соответствия деятельности корпорации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами, в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции;
- в случае выявления нарушения законодательства Российской Федерации или совершения корпорацией действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами, вынести ей пись-

менное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения;

- устанавливать соответствие расходования денежных средств и использования иного имущества корпорациями целям, предусмотренным их учредительными документами.

Собственность госкорпорации не является государственной собственностью (этим ГК отличается от федеральных государственных унитарных предприятий). Контроль за деятельностью ГК осуществляется Правительством РФ на основе ежегодного представления корпорацией годового отчета, аудиторского заключения по ведению бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности, а также заключения ревизионной комиссии по результатам проверки финансовой (бухгалтерской) отчетности и иных документов корпорации. Любые другие органы государственной власти не имеют права вмешиваться в деятельность корпораций.

Государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а последняя не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное. Государственная корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность, если это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствует этим целям.

В 2007 г. были подписаны законы, которые стали основой перераспределения государственных средств и реорганизации атомной и оборонной промышленности в части изменения формы собственности на основные отраслевые активы.

Госкорпорациям были выделены 36 млрд. долл. из бюджета и переданы государственные активы на сумму более 80 млрд. долл.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Волков В. Госкорпорация – институциональный эксперимент // Pro et Contra. 2008. № 5–6 (43).

**Российская корпорация нанотехнологий.** Для того чтобы консолидировать научно-технический потенциал Российской Федерации в области нанотехнологий, выявить и поддержать проекты, реализуемые в этой сфере и имеющие хорошие перспективы коммерциализации, 19.07.2007 был принят Федеральный закон № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».

Федеральный закон № 139-ФЗ установил правовое положение, принципы организации, цели создания и деятельности Российской корпорации нанотехнологий (сокращенно – «Роснано», в дальнейшем – «Роснано»). Ключевыми направлениями ее деятельности являются:

- содействие реализации государственной политики в сфере нанотехнологий;
- развитие инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий;
- реализация проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии.

«Роснано» для достижения целей своей деятельности реализует следующие основные функции:

- рассматривает проекты в сфере нанотехнологий в целях последующего предоставления финансовой поддержки за счет средств корпорации;
- осуществляет организационную и финансовую поддержку научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в сфере нанотехнологий;
- осуществляет финансирование проектов в сфере нанотехнологий, предусматривающих внедрение нанотехнологий или производство продукции в сфере наноиндустрии;
- осуществляет финансирование проектов по подготовке специалистов в сфере нанотехнологий.

Кроме того, корпорация проводит мониторинг реализации проектов в сфере на-

нотехнологий, финансируемых за счет ее средств, и выполняет другие функции в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Имущество «Роснано» формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации, доходов, получаемых от деятельности корпорации, добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также за счет других законных поступлений и является собственностью госкорпорации.

Высшим органом управления ГК является наблюдательный совет. В него входят 14 членов совета и генеральный директор, являющийся членом наблюдательного совета по должности.

В соответствии с порядком и условиями, которые определяются наблюдательным советом корпорации, денежные средства «Роснано» направляются на финансирование:

- НИОКР в сфере нанотехнологий, осуществляемых на возмездной или безвозмездной основе;
- проектов по внедрению нанотехнологий или производству продукции в сфере наноиндустрии в форме участия в уставных капиталах юридических лиц, в паевых инвестиционных фондах, инвестирующих средства в проекты в сфере нанотехнологий, в некоммерческих организациях, создаваемых в целях развития нанотехнологий, или в форме предоставления денежных средств на условиях возмездности, возвратности и срочности;
- проектов по подготовке специалистов в сфере нанотехнологий, в том числе путем выделения денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе.

Инвестирование временно свободных средств осуществляется на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности приобретаемых корпорацией финансовых инструментов. Направления, порядок и условия инвестирования временно свободных средств корпорации, а также предельный

размер таких средств определяются Правительством РФ.

Минобрнауки России обеспечивает внесение имущественного вноса Российской Федерации в Российскую корпорацию нанотехнологий в сумме 130 млрд. руб. и дополняет Федеральный закон «О Российской корпорации нанотехнологий» нормативно-правовыми актами Правительства РФ, регламентирующими:

- порядок финансирования ее деятельности;
- особенности управления ценными бумагами и долями участия хозяйственных обществ, осуществляющих высокотехнологическую инновационную или научно-техническую деятельность;
- порядок назначения членов наблюдательного совета и правления;
- порядок назначения генерального директора;
- размеры и источники имущества, составляющего первоначальный имущественный взнос, а также порядок его передачи в собственность корпорации;
- порядок формирования и использования целевого капитала корпорации и доверительного управления ее имуществом;
- меры государственной поддержки деятельности корпорации в части налоговых льгот и таможенных преференций.

**Перспективы развития госкорпораций.** В период принятия решений о создании государственных корпораций эта организационно-правовая форма подвергалась критике со стороны как отдельных членов правительства и чиновников Администрации Президента, так и со стороны депутатов Федерального Собрания РФ. Выдвигались следующие контраргументы:

- организационно-правовая форма государственной корпорации не соответствует ни одной из форм собственности, зафиксированных в Конституции РФ (государственная, муниципальная, частная), и может быть

отнесена только к разряду «прочих» форм собственности;

- перераспределение государственных средств при создании госкорпораций затрагивает важнейшие отрасли – локомотивы экономики (атомную, нанотехнологии, авиационную, судостроение), а результаты подобного «эксперимента» будут получены только через несколько лет и их эффективность неизвестна.

Тем не менее созданы государственные корпорации: Банк развития – ВЭБ (Внешэкономбанк), «Роснано», Фонд содействия реформе ЖКХ, «Росатом», «Ростехнология», «Олимпстрой» и Агентство по страхованию вкладов. Прошло два года, и Президентский совет по кодификации законодательства в рамках разработанного проекта концепции развития законодательства о юридических лицах (поручение Президента РФ) предлагает изменить правовую форму госкорпораций. В документе говорится, что все семь государственных корпораций не являются ни корпорациями, ни государственными организациями. В ряде случаев они создаются для осуществления предпринимательской деятельности или могут соединять функции компаний и органов власти, как, например, «Росатом» и «Олимпстрой».

У «Роснано» есть ничем не ограниченная возможность выступать в роли управляющей компании любых АО и тем самым фактически ставить их под свой полный контроль. Похожий статус и у «Ростехнологии», а Агентство по страхованию вкладов (АСВ) занимается преимущественно коммерческой деятельностью, фактически представляя собой страховую компанию.

Как вариант авторы концепции предлагают превратить Фонд содействия развитию ЖКХ, «Росатом» и «Олимпстрой» в органы публичной власти или преобразовать в хозяйственные общества со 100%-ным участием государства. Кроме того, предлагается законодательно запретить создание новых государственных корпораций.



## Законодательство, регламентирующее деятельность коммерческих организаций ГСН

В государственном секторе науки осуществляют свою деятельность коммерческие организации с определенной долей участия государства, к числу которых относятся унитарные предприятия и открытые акционерные общества.

**Федеральные государственные унитарные предприятия.** На протяжении последних лет государственные и муниципальные унитарные предприятия оставались одним из последних рудиментов социалистической экономики в рыночных отношениях, а принятие соответствующего федерального закона по их преобразованию не считалось первоочередной задачей. Деятельность государственных унитарных предприятий (ГУП) регулировалась только несколькими статьями ГК РФ (ст. 113, 115, 296, 297 и др.), Концепцией управления государственным имуществом в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства РФ от 9.09.1999 № 1024, и изданными в развитие этого постановления нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Основным документом, регламентирующим процессы управления государственных унитарных предприятий, устанавливающим их особенности и осуществляющим правовое регулирование, является Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>24</sup>.

Федеральным законом № 161-ФЗ в соответствии с ГК РФ определены: правовое положение государственного унитарного предприятия, распределение полномочий его учредителя, права и обязанности собственников имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации унитарного предприятия.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество федерального государственного унитарного предприятия (ФГУП) принадлежит на праве собственности Российской Федерации, оно неделимо и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия.

Действующим законодательством установлены особенности управления федеральными государственными унитарными предприятиями и их деятельности в зависимости от отраслевой принадлежности, характера деятельности, категорий и численности работников и других обстоятельств.

Унитарные предприятия могут быть участниками (членами) коммерческих организаций, а также некоммерческих организаций, в которых в соответствии с федеральным законом допускается участие юридических лиц. Но они не могут выступать учредителями (участниками) кредитных организаций.

<sup>24</sup> В редакции Федерального закона от 01.01.2007 с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01.01.2008.

ФГУП несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, но не несет ответственность по обязательствам собственника его имущества. Его учредителем должна выступать Российская Федерация.

Если до принятия закона о ГУПах их реорганизация в форме слияния, присоединения, разделения, выделения или преобразования в соответствии с ГК РФ проводилась по решению учредителей (участников) или органа, уполномоченного на то учредительными документами, то в соответствии с Федеральным законом № 161-ФЗ их реорганизация осуществляется только по решению собственника имущества унитарного предприятия.

Устав ФГУП утверждается уполномоченными государственными органами Российской Федерации и должен содержать сведения:

- о цели, предмете, видах его деятельности;
- об органе или органах, осуществляющих полномочия собственника имущества;
- о размере его уставного фонда, о порядке и об источниках его формирования, о направлениях использования прибыли и др.

Закон о ГУПах не изменил существовавшее ранее деление унитарных предприятий на предприятия, имущество которых закреплено за ними на праве хозяйственного ведения (федеральные государственные унитарные предприятия), и предприятия, имущество которых закреплено за ними на праве оперативного управления (федеральные казенные предприятия).

Законом № 161-ФЗ установлен ограниченный перечень случаев, когда возможно создание унитарного предприятия. Организации в форме унитарного предприятия создаются исключительно в тех случаях, когда цели и задачи, ради которых они создаются, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иной

организационно-правовой формы. Применение такой организационно-правовой формы, как унитарное предприятие, обоснованно в случаях, когда запрещена приватизация имущества в целях обеспечения национальной безопасности, юридическим лицом осуществляется деятельность, направленная на реализацию социальных задач, или, в частности, в случае необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности.

Федеральное казенное предприятие может быть создано в случае:

- если преобладающая или значительная часть производимой продукции, работ и услуг предназначена для федеральных государственных нужд;
- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена;
- необходимости осуществления деятельности по производству товаров, работ и услуг, реализуемых по установленным государством ценам для решения социальных задач;
- необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации и некоторых других видов продукции.

Государство как собственник имущества федерального государственного унитарного предприятия имеет право на получение части прибыли от использования его имущества. Однако государство оказалось не в состоянии контролировать работу ФГУПов. По оценке Счетной палаты РФ, казна ежегодно недополучала от их деятельности около 200 млн. руб., а среднестатистический ФГУП перечислял в федеральный бюджет за год не более 50 тыс. руб.

Вскоре после выхода Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» было признано, что государственные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, являлись переходной организационно-правовой формой (от плановой экономики к

рыночной), которая себя исчерпала и должна быть ликвидирована в ближайшее время. Кроме того, проблемы, связанные с использованием государственности (нерентабельное использование государственного имущества, наличие неликвидных объектов государственности, а также непрофильных объектов в составе ГУПов и др.), снижали отдачу и полезность государственного сектора науки в целом и становились в определенной степени тормозом перехода на инновационную модель развития экономики.

Предполагалось часть государственных унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления имуществом, сохранить в федеральной собственности и трансформировать в федеральные казенные предприятия, обеспечивающие выполнение государственных функций, а большую их часть акционировать со 100%-ным участием и максимальным контролем государства. Это позволяет, не ущемляя интересы государства, снизить уровень его вмешательства в хозяйственную деятельность акционерных обществ.

ФГУП может быть также преобразовано по решению собственника его имущества в государственное учреждение. Преобразование унитарного предприятия в организации иной организационно-правовой формы осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

На этапе 2006–2008 гг. механизмами, наиболее адекватными специфике научно-технической сферы, применительно к федеральному государственному унитарному предприятию были признаны:

- преобразование ФГУП в открытое акционерное общество (ОАО) со 100%-ным участием государства в акционерном капитале;
- внесение имущественного комплекса ФГУП в качестве вклада государства в уставный капитал ОАО;

- продажа имущественного комплекса ФГУП на конкурсе.

Дальнейшее изменение открытых акционерных обществ, образуемых посредством преобразования ФГУП, может осуществляться следующими способами:

- преобразование ОАО в некоммерческое партнерство;
- внесение акций ОАО в уставный капитал другого ОАО;
- передача акций ОАО в доверительное управление с ориентацией на последующую их продажу;
- продажа акций ОАО (имущества комплекса) на конкурсе.

Именно таким образом было предусмотрено сокращение присутствия государства как собственника в экономике, совершенствование системы управления государственным имуществом и повышение эффективности его использования.

**Открытое акционерное общество.** Согласно Федеральному закону от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» институциональная структура государственного сектора науки пополнилась еще одной организационно-правовой формой научных организаций – открытым акционерным обществом, которое в той или иной степени контролируется государством. Федеральный закон № 208-ФЗ (с последующим его редактированием и внесением изменений) определяет порядок создания, реорганизации, ликвидации, правовое положение акционерных обществ, права и обязанности их акционеров, а также обеспечивает защиту прав и интересов акционеров.

Акционерным обществом признается коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, удостоверяющих права участников общества (акционеров) по отношению к обществу. Однако акционеры, неполностью оплатившие акции, несут солидарную ответственность по обязательствам общества

в пределах неоплаченной части стоимости принадлежащих им акций. Акционеры вправе отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров и общества.

Акционерное общество имеет в собственности обособленное имущество, учитываемое на его самостоятельном балансе, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Оно несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, но не отвечает по обязательствам своих акционеров.

Открытое акционерное общество<sup>25</sup> (численность более 50 человек) создается путем преобразования государственного унитарного предприятия.

В связи с необходимостью обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты прав и законных интересов граждан Правительством РФ и органами региональной власти в отношении некоторых ОАО может быть принято решение об использовании специального права («золотой акции») на участие их в управлении ОАО через своего представителя, делегированного в совет директоров. Решение об использовании специального права принимается при приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий или при исключении ОАО из перечня стратегических акционерных обществ.

«Золотая акция» используется с момента отчуждения из государственной собствен-

ности 75% акций ОАО и действует до принятия решения о его прекращении. Специальное право позволяет государству контролировать принятие важных решений через своего представителя, обладающего правом вето.

В полной зависимости от государства находятся ОАО, акции которых являются собственностью Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. Причем если в государственной собственности находится 100% пакета акций созданного в процессе приватизации ОАО, полномочия общего собрания акционеров осуществляются от имени собственника акций, т. е. государства.

Приватизация акций открытых акционерных обществ осуществляется одним из следующих способов:

- продажа акций на специализированном аукционе (все победители получают акции ОАО по единой цене за одну акцию);
- продажа за пределами территории Российской Федерации государственных акций ОАО;
- продажа на рынке ценных бумаг;
- продажа по результатам доверительного управления (лицо, заключившее договор доверительного управления акциями ОАО по результатам конкурса, приобретает эти акции после завершения срока доверительного управления).

Однако, несмотря на ряд существенных изменений, вносимых в федеральный закон о приватизации в течение ряда лет, нельзя сказать, что ОАО, выполняющие исследования и разработки (в основном на завершающей стадии этого цикла), стали полноправными участниками рыночных отношений.

<sup>25</sup> Открытое акционерное общество, у которого в собственности государства находится 100% пакета акций, принято обозначать термином «государственная корпорация».

## Законодательство, определяющее деятельность академического сектора науки

В условиях перехода экономики на инновационный путь развития на государственный сектор науки в числе прочих возлагается задача по обеспечению высокого уровня фундаментальных исследований как основного элемента генерации новых знаний в инновационной экономике.

Базой проведения фундаментальных исследований является академический сектор науки. Его главная цель состоит в расширенном воспроизводстве знаний мирового уровня, способствующих технологическому, экономическому, социальному и духовному развитию России и сохранению на этой основе статуса России как мировой научной державы.

Академический сектор науки образуют Российская академия наук (РАН), Российская академия медицинских наук (РАМН), Российская академия сельскохозяйственных наук (РАСХН), Российская академия образования (РАО), Российская академия архитектуры и строительных наук (РААСН), Российская академия художеств (РАХ), а также научные организации, подведомственные им (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы).

Правовой статус государственных академий наук (РАН, РАСХН, РАМН, РААСН, РАО и РАХ) установлен Федеральным законом «О науке». В соответствии со ст. 6 Закона «О науке» РАН и отраслевые академии наук являются некоммерческими организациями, которые наделяются правом управления своей деятельностью, владения, пользования и распоряжения передаваемым им

федеральным имуществом, в том числе правом на создание, реорганизацию и ликвидацию подведомственных организаций (включая научные организации, организации научного обслуживания и социальной сферы). В 2006 г. им был присвоен статус государственных академий наук.

Государственные академии наук построены по научно-отраслевому и территориальному принципу. Каждая из академий имеет в своем составе специализированные по областям науки отделения, региональные отделения и научные центры. В отделения в качестве основных структурных элементов входят научно-исследовательские институты и иные учреждения.

**Российская академия наук.** Главным центром проведения фундаментальных исследований в стране является Российская академия наук, которая в настоящее время включает девять специализированных отделений (математических наук; физических наук; энергетики, машиностроения, механики и процессов управления; химии и наук о материалах; информационных технологий и вычислительных систем; биологических наук; наук о Земле; общественных наук; историко-филологических наук), три региональных отделения (Сибирское, Уральское, Дальневосточное) и 14 региональных научных центров.

РАН и три ее территориальных отделения являются главными распорядителями средств федерального бюджета, в том числе средств, предназначенных для осуществления деятельности подведомственных науч-



ных организаций, организаций научного обслуживания и организаций социальной сферы. Основная доля ассигнований федерального бюджета на фундаментальные исследования направляется в государственные научные академии.

Российская академия наук по своей организационно-правовой форме некоммерческая научная организация, наделенная статусом государственной академии наук. РАН самоуправляемая организация, которая осуществляет фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим проблемам естественных, технических и гуманитарных наук, участвует в координации фундаментальных научных исследований, выполняемых научными организациями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования и финансируемых за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законодательством РФ источников. Академия наделена правом управлять своей деятельностью, правом владения, использования и распоряжения передаваемым ей имуществом, находящимся в федеральной собственности, правом на создание, реорганизацию или ликвидацию любых подведомственных организаций, закреплением за подведомственными организациями федерального имущества, утверждением их уставов и назначением руководителей.

Структура РАН и ее подведомственных организаций, порядок их деятельности и финансирования определяются их уставами<sup>26</sup>. Перемены в масштабах государственной поддержки и правовом регулировании академического сектора науки произошли в последние два года, после принятия постановления Правительства РФ «О Российской академии наук»<sup>27</sup>. Правительственным постановлением был утвержден новый Устав РАН,

<sup>26</sup> В редакции Федерального закона от 04.12.2006 № 202-ФЗ.

<sup>27</sup> Постановление принято 19.11.2007 № 785.

что оказало положительное влияние на эффективность деятельности академических научных организаций, которым была предоставлена большая самостоятельность и одновременно повышена ответственность за результаты их деятельности.

В ведении Российской академии наук находятся организации, созданные в следующих организационно-правовых формах: академические институты – государственные учреждения, сконцентрированные в сегменте фундаментальной науки, и федеральные государственные унитарные предприятия, использующие федеральное имущество на праве хозяйственного ведения, которые сконцентрированы преимущественно в секторе прикладной академической науки. ФГУПы требуют незамедлительного преобразования в другие организационно-правовые формы в силу их недостаточной эффективности.

Вместе с тем систему институтов РАН неправильно идентифицировать только как систему, ориентированную исключительно на фундаментальные исследования. Помимо осуществления фундаментальных научных исследований к числу основных задач РАН и его институтов отнесены также:

- выполнение исследований в области сугубо прикладных исследований и разработок;
- изучение и анализ достижений мировой науки с целью их использования в интересах России;
- разработка на основе достижений фундаментальной науки прогнозов технологического развития мировой и отечественной экономики, определение места и роли России на рынке наукоемкой продукции;
- участие в разработке и реализации государственной научно-технической политики, экспертизе крупных научно-технических программ и проектов, разработке и реализации природоохранной политики на территории России и за ее рубежами;

- подготовка научных кадров высшей квалификации, в том числе через аспирантуру и докторантуру в научных учреждениях РАН;

- реализация мероприятий, направленных на выявление и поддержку талантливых исследователей, содействие творческому росту молодых ученых;

- развитие международного научного сотрудничества, участие в международных программах и проектах, осуществление внешнеэкономической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и ее международными договорами.

**Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 годы.** В 2008 г. распоряжением Правительства РФ была утверждена новая пятилетняя Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук<sup>28</sup>. Программа была разработана на основе планов работ государственных академий наук и новых механизмов их государственного финансирования. Такой способ организации фундаментальных исследований появился в результате внесения изменений в Закон «О науке и научно-технической политике», в котором предусмотрено, что Программа разрабатывается на основе планов фундаментальных исследований шести государственных академий наук.

Важным концептуальным принципом Программы стала максимальная широта выбора перспективных и приоритетных направлений фундаментальных исследований.

Целями Программы являются расширение и углубление знаний о природе, человеке и обществе для повышения эффективности использования потенциала оте-

чественной фундаментальной науки в интересах социально-экономического развития и укрепления безопасности Российской Федерации, а также повышение международного авторитета российской фундаментальной науки и развитие ее кадрового потенциала.

Для достижения целей Программы намечено решить следующие основные задачи:

- проводить конкурсный отбор работ мирового уровня, реализация которых обеспечит получение результатов, имеющих фундаментальное научное и практическое значение;

- осуществлять конкурсное финансовое обеспечение фундаментальных научных исследований на основе результатов экспертизы проектов в условиях информационной открытости и регулярной публичной отчетности, как по отдельным проектам, так и по тематическим программам в целом;

- стимулировать интеграционные процессы академической и вузовской науки;

- осуществлять подготовку и закрепление научных кадров, в том числе высшей квалификации, в академической науке, обеспечить снижение среднего возраста персонала, занятого фундаментальными научными исследованиями, и развитие ведущих научных школ;

- интегрировать российскую фундаментальную науку в мировое научное пространство посредством ее участия в реализации международных программ и проектов, проведении международных научных мероприятий и др.;

- модернизировать экспериментальную базу научных организаций государственного академического сектора науки;

- обеспечить повышение престижа науки в обществе и популяризацию научных достижений в области фундаментальных научных исследований.

Программа охватывает ключевые направления фундаментальной науки: мате-

<sup>28</sup> Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 годы утверждена распоряжением Правительства РФ от 27.02.2008 № 233-р.

матику, информационные технологии, физические науки, астрономию, химию, науки о материалах, науки о жизни, науки о Земле, энергетику, механику, гуманитарные и общественные науки.

Многие из планируемых исследований связаны с междисциплинарными проблемами, например такими, как изучение космоса, нанотехнологии, энергетика, фундаментальная медицина, экологические проблемы, а также с проблемами развития минерально-сырьевой базы страны и технологии ее освоения, создания образцов новой, в том числе оборонной, техники, и многими другими.

Программа направлена на повышение качества высшего образования в стране, укрепление и развитие связей с ключевыми неакадемическими структурами и ведомствами, например «Росатомом», «Ростехнологией» и ведущими научными центрами, конструкторскими бюро, производствами.

Для обеспечения стабильности финансирования фундаментальных научных исследований, реализации запланированных в Программе мероприятий, выполнения государственного задания по оказанию государственных услуг физическим и юридическим лицам, а также поддержки и развития научной, производственной и социальной инфраструктуры РАН и ее региональным отделениям предоставляются субсидии из федерального бюджета<sup>29</sup>, что означает изменение государством основ финансирования фундаментальных исследований и академических институтов.

Программа предусматривает также совершенствование структуры академического сектора науки, развитие информационных и коммуникационных сетей, создание центров коллективного пользования уникальным оборудованием, модер-

<sup>29</sup> В БК РФ понятие «субсидия» предполагает предоставление бюджетных средств на условиях финансирования целевых расходов.

низацию академических библиотечных фондов, развитие выставочной и экспедиционной деятельности, поддержку научно-исследовательского флота, академических и ботанических садов, заповедников и других объектов научной и инновационной инфраструктуры.

Реализация Программы направлена на повышение роли фундаментальной науки в построении общества, основанного на знаниях, и результативности научных исследований и разработок, рост качества проводимых исследований, эффективное использование бюджетных ассигнований, их концентрацию при реализации перспективных программ и проектов, ориентированных на обеспечение интересов национальной экономики.

Предполагается, что реализация мероприятий Программы позволит создать предпосылки для поддержания научного приоритета России в фундаментальных научных исследованиях мирового уровня и условия для активизации инновационной деятельности, а также обеспечить эффективное участие России в международном разделении труда в научно-технической сфере.

Для осуществления общего руководства реализацией Программы был создан координационный совет Программы.<sup>30</sup> В соответствии с утвержденным положением в функции совета входит, в частности, формирование единой системы приоритетов фундаментальных научных исследований государственных академий наук, принятие решений по вопросам совершенствования системы управления реализацией Программы, подготовка предложений по ресурсному обеспечению фундаментальных научных исследований.

<sup>30</sup> Положение о координационном совете Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 годы утверждено постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 110.

**Некоторые проблемы развития академического сектора науки.** Фундаментальные исследования, проводимые в академическом секторе науки, представляют собой огромный массив научно-технической информации. Некоторые результаты этих исследований имеют коммерческий потенциал (так называемые ориентированные исследования) и могут быть успешно использованы в российской экономике. Это предопределяет необходимость поиска эффективных путей, направленных на выявление и поддержку наиболее перспективных результатов фундаментальных исследований на самых ранних этапах инновационного процесса. Проведение конкурсов ориентированных фундаментальных исследований и анализ их результатов позволяют выявлять новые приоритетные научные направления, важные для экономики России.

Еще в 2004 г. возникла идея создания «инновационного пояса РАН», что предполагало формирование малых инновационных предприятий вокруг академических научных институтов для коммерциализации их научно-технических разработок. Однако до сих пор такой «инновационный пояс» не создан. Проблемы, тормозящие его создание, состоят в следующем:

- со стороны отечественной промышленности отсутствует спрос на научно-технические разработки, так как предпринимателям проще и надежнее купить оборудование или технологию «под ключ»;
- организациям государственного сектора науки мешает работать легально в сфере инновационной деятельности огромное количество бюрократических барьеров;
- сильно ограничены формы, которые можно использовать для продвижения научно-технических разработок (хозяйственные договоры, продажа лицензий, организация малых инновационных предприятий и наличие собственного опытного производства);

- бюджетным учреждениям запрещено (Минфином России) перечислять на свои расчетные счета средства от предпринимательской деятельности (если им разрешено ее вести). Аналогичный запрет относится к средствам от продажи прав на объекты интеллектуальной собственности (изобретения, полезные модели или промышленные образцы), хотя помимо средств на создание объектов интеллектуальной собственности институтам необходимы деньги на оформление патентов, поддержание их в силе и продажу. Вместо этого полученный доход сначала перечисляется в федеральный бюджет, и только после этой процедуры какие-то средства могут быть возвращены бюджетному научному учреждению;

- не создана серьезная мотивация для того, чтобы сотрудники академических институтов занимались инновациями, устанавливали деловые контакты и взаимодействие с представителями реального сектора экономики с целью представить промышленникам свои перспективные разработки в наиболее привлекательном виде;

- не решена проблема дефицита квалифицированных кадров, которые способны сопровождать конкретный проект (внедрение изобретения, технологии) до полной его реализации.

В условиях кризиса еще сложнее организовывать коммерциализацию собственных научно-технических разработок, тем не менее в институтах РАН такая работа должна вестись. Кроме того, необходимо продумывать механизмы установления наиболее эффективных контактов с предпринимателями промышленности для увеличения с их стороны спроса на отечественные изобретения, технологии и другие объекты интеллектуальной собственности. Для предлагаемых к использованию объектов интеллектуальной собственности должна существовать возможность демонстрации прототипов (образцов). Также необходимо подготавливать спе-

циальные кадры, разрабатывающие технологические карты и осуществляющие их научное сопровождение вплоть до начала выпуска готовой инновационной продукции.

До недавнего времени перспективы развития академической компоненты государственного сектора науки во многом зависели от решения острой проблемы повышения уровня заработной платы научным сотрудникам и обновления кадрового потенциала академических институтов. Для преодоления опасной тенденции старения кадров академической науки, создания условий для притока в науку талантливой молодежи и улучшения материального положения персонала РАН, занятого исследованиями и разработками, академия раньше других бюджетников начала подготовку к введению отраслевой системы оплаты труда (ОСОТ). С 2006 г. РАН стала реализовывать пилотный проект по изменению системы оплаты труда<sup>31</sup>, в связи с чем были введены новые должностные оклады научным работникам и руководителям академических научных организаций.

Пилотным проектом, предусмотренным правительственным постановлением № 236, была установлена трехэтапная реализация мероприятий по введению новых должностных окладов различных категорий научных работников и руководителей научных институтов и центров РАН. Система оплаты труда работников РАН складывалась из должностного оклада, компенсационных выплат и выплат стимулирующего характера. НИИ и научным центрам РАН была предоставлена самостоятельность в определении размера надбавок, доплат и других стимулирующих выплат.

<sup>31</sup> Постановление Правительства РФ от 22.04.2006 № 236 «О реализации в 2006–2008 годах пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук».

При формировании новой отраслевой системы оплаты труда руководство РАН ориентировалось на показатели должностных окладов, установленных в постановлении Правительства РФ № 236.

К окончанию пилотного проекта (конец 2008 г.) должностные оклады руководства и научных сотрудников достигли следующих размеров: директора – 26 500 руб., зам. директора – 23 200 руб., ученого секретаря, руководителя подразделения и главного научного сотрудника – 20 100 руб., ведущего научного сотрудника – 17 500 руб., старшего научного сотрудника – 15 200 руб., научного сотрудника – 13 200 руб., младшего научного сотрудника – 11 500 руб., стажера-исследователя, ст. лаборанта с высшим образованием, инженера-исследователя – 10 000 руб.

В целом должностные оклады по сравнению с началом реализации пилотного проекта в 2006 г. увеличились примерно в 2,8 раза. Средний бюджетный оклад научного сотрудника достиг 30 тыс. руб. в месяц.

Значительное повышение заработной платы было непосредственно связано с повышением результативности деятельности академических организаций. Поэтому одним из условий перехода академических институтов на ОСОТ было введение оценки деятельности не только отдельных научных сотрудников, но и организаций в целом, а также оптимизация численности персонала академического сектора науки на основе сокращения числа бюджетных ставок в системе РАН на 20%, рационализация состава и структуры организаций академической науки, переструктуризация научных сотрудников.

В целях обеспечения материальной поддержки ведущих ученых России и сохранения научных школ в соответствии с постановлением Правительства РФ от 22.05.2008 № 386 «Об установлении окладов за звания действительных членов и членов-корреспондентов государственных академий



наук» их оклады возросли более чем в два раза.

С 1 июня 2008 г. за звание действительного члена РАН был установлен оклад в размере 50 тыс. руб. (ранее – 20 тыс. руб.), за звание члена-корреспондента РАН – в размере 25 тыс. руб. (ранее – 10 тыс. руб.); за звание действительного члена отраслевой академии наук – 30 тыс. руб. (ранее 14 тыс. руб.), а за звание члена-корреспондента отраслевой академии наук – 15 тыс. руб. (ранее 7 тыс. руб.).

Вместе с тем, несмотря на значительный рост заработной платы научных работников РАН, академический сектор науки (как и государственный сектор науки в целом) по-прежнему ориентирован скорее на сохранение, чем на воспроизводство своих научных кадров, что во многом объясняется тем, что, несмотря на ежегодное абсолютное увеличение объемов финансирования фундаментальной науки, его среднегодовой рост в реальных ценах с учетом инфляции не превышает примерно 15%. Недостаточные меры предприняты для привлечения молодых кадров в фундаментальную и прикладную науку.

**Совершенствование структуры академического сектора.** В рамках повышения эффективности и результативности государственного сектора академической науки совершенствование его институциональной структуры должны реализовываться по следующим направлениям:

1. Оптимизация используемых в рамках академического сектора организационно-правовых форм, предусматривающая:

– сохранение в форме государственных учреждений исключительно организаций, специализирующихся на выполнении фун-

даментальных исследований (после внесения соответствующих изменений в законодательство возможно также преобразование таких организаций в государственные автономные учреждения);

– преобразование организаций, осуществляющих преимущественно прикладные исследования и разработки и/или инновационную деятельность, в акционерные общества (после внесения соответствующих изменений в законодательство возможно также их преобразование в государственные автономные некоммерческие организации).

2. Оптимизация сети научных организаций, предусматривающая:

– репрофилирование организаций, не обеспечивающих выполнение полномочий государства в сфере науки в интересах осуществления инновационной деятельности, вывод избыточных организаций из состава сектора;

– передача научных организаций, осуществляющих деятельность регионального или местного характера, соответствующим субъектам Российской Федерации или органам местного самоуправления;

– передача научных организаций, осуществляющих узковедомственную (отраслевую) деятельность в ведение соответствующих федеральных органов исполнительной власти (реализация этой новации уже началась: часть научных организаций РАН переданы Минздравсоцразвития России);

– консолидация однопрофильных научных организаций в рамках отдельных научных направлений, в том числе путем преобразования организаций на местах в филиалы центральных (головных) академических научных организаций соответствующего профиля.

## Государственные научные центры

**Организационно-правовая форма и типы ГНЦ.** Как известно, научно-технический потенциал государственного сектора науки в значительной степени сосредоточен в системе государственных научных центров. Институт ГНЦ был создан Указом Президента РФ «О государственных научных центрах»<sup>32</sup> и постановлением Правительства РФ «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности государственных научных центров Российской Федерации»<sup>33</sup> в целях сохранения накопленного научно-технического потенциала, предотвращения деградации сложившихся научных школ и сокращения длительности цикла создания принципиально новых видов техники, технологий и материалов. Этими нормативно-правовыми актами была реализована идея создания сети элитарных, привилегированных институтов, сконцентрированы в них лучшие ресурсы и предоставлены им льготные условия для развертывания научно-технической деятельности в различных отраслях экономики.

Статус государственного научного центра Российской Федерации присваивается расположенным на ее территории предприятиям, учреждениям и организациям науки, а также высшим учебным заведениям, имеющим уникальное опытно-экспериментальное оборудование и высококвалифицированные кадры, результаты научных исследований которых получили международное признание.

Присвоение предприятию, учреждению, организации или высшему учебному заведению статуса государственного научного цен-

тра Российской Федерации не влечет за собой изменения организационно-правовой формы и формы собственности, а означает отнесение его к категории объектов, предполагающей особые формы государственной поддержки.

Самый распространенный тип организационной структуры ГНЦ России – научно-исследовательский институт с вспомогательными службами, действующий в организационно-правовой форме либо учреждения, финансируемого по бюджетной смете, либо государственного унитарного предприятия. Характерным для организаций, которым присвоен статус ГНЦ России, является сложность их организационных структур и разнообразие типов, определяемых функциональными и организационными параметрами входящих в организации структурных подразделений.

Типичный ГНЦ России – это научная организация, включающая комплекс научных, проектно-конструкторских, опытно-экспериментальных, испытательных подразделений и опытных производств, со средней численностью работников по основной деятельности – 2,5 тыс. человек. Ведомственная подчиненность ГНЦ в целом отражает сложившуюся структуру научного потенциала России. Наибольшее число ГНЦ существует в министерствах и ведомствах, имеющих непосредственное отношение к оборонному сектору экономики.

**Деятельность и преимущества ГНЦ.** Деятельность ГНЦ направлена на выполнение фундаментальных и поисковых научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок по приоритетным направлениям развития науки и техники и критическим тех-

<sup>32</sup> Указ Президента РФ от 22.06.1993 № 939.

<sup>33</sup> Постановление Правительства РФ от 25.12.1993 № 1347.

нологиям федерального уровня, а также прикладных исследований, в том числе пригодных для их коммерциализации. ГНЦ участвуют в реализации федеральных целевых программ, обязательств по межгосударственным и межправительственным договорам о научно-техническом сотрудничестве и подготовке и переподготовке высококвалифицированных научных кадров по профилю данного государственного научного центра.

ГНЦ обладают уникальными научными школами, экспериментальной материально-технической базой и, как правило, занимают лидирующие позиции в приоритетных областях науки и технологий (ядерная физика, энергетика, химия и новые материалы, авиостроение, машиностроение, медицина, биология и биотехнология, информатика, оптика, электроника, роботостроение и т. д.). Значительная их часть проводит исследования в интересах оборонного комплекса России.

Для оценки целесообразности присвоения организациям статуса ГНЦ России был использован достаточно широкий спектр формальных и неформальных критериев. Этот статус первоначально был присвоен 61 научно-исследовательскому учреждению. Однако в дальнейшем количество статусных государственных научных центров было сокращено.

Так, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 20.02.2002 № 218-р количество организаций, которым был присвоен статус ГНЦ России, было сокращено до 58, а с 2007 г. и по настоящее время в стране функционирует 52 ГНЦ. Они расположены в восьми российских регионах, но более 60% сосредоточено в Москве. Десять из них находятся в подчинении Минобрнауки России.

В последнее время ГНЦ стали частью базовых организаций национальной нанотехнологической сети. Так, на базе Центрального научно-исследовательского института химии и механики создается Научно-исследовательский центр нанотехнологий.

Одним из преимуществ ГНЦ является их взаимодействие с промышленными предприятиями для реализации инноваций, а также с фирмами и организациями ближнего и дальнего зарубежья. Для зарубежных партнеров и стран Западной Европы, Юго-Восточной Азии, СНГ, США и других стран выполняются экспортные заказы на результаты научно-технической деятельности, с ними ведутся совместные НИОКР.

Этот статус предусматривает также особую форму их государственной поддержки, а выделение государственных средств на финансирование ГНЦ должно осуществляться на основе объявления открытых конкурсов на проведение НИОКР, фундаментальных исследований и технологических разработок.

Система ГНЦ, реформированная в соответствии с новыми тенденциями развития научно-технического комплекса, ориентирована на обеспечение интеграции в новую экономику, которая характеризуется глобальной конкуренцией, создаваемой коммуникационными технологиями и интернетизацией, активной инновационной деятельностью и быстрым устареванием технологий и программных продуктов.

В настоящее время перед сектором прикладной науки стоит принципиально новая задача – реализация конкурентных преимуществ российской научно-технологической сферы и приоритетных направлений технологического развития страны. Результаты деятельности ГНЦ должны эффективно преобразовываться в коммерческие технологии, имеющие перспективу реализации на мировом рынке.

Для создания конкурентоспособной наукоемкой продукции дальнейшее совершенствование деятельности ГНЦ связано с интеграцией академической науки, вузовского сектора науки и промышленного производства, а в перспективе – с формированием корпораций мирового уровня, ядром которых они могут стать.

## Вузовская наука

**Организационная структура вузовской науки и основные законодательные акты в этой сфере.** Вузовский сектор с его научным потенциалом по праву может стать важной составляющей национальной инновационной системы страны, одновременно содействуя повышению уровня профессионального образования населения.

В соответствии с Федеральным законом от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>34</sup> структура системы высшего и послевузовского профессионального образования представляет собой совокупность (ст. 4):

- лицензированных высших учебных заведений, научных организаций и образовательных учреждений соответствующего дополнительного профессионального образования;
- научных, проектных, производственных, клинических, медико-профилактических, фармацевтических, культурно-просветительских учреждений, организаций и предприятий, ведущих научные исследования и обеспечивающих функционирование и развитие высшего и послевузовского профессионального образования;
- органов, осуществляющих управление в сфере образования, и подведомственных им учреждений, организаций и предприятий;
- общественных и государственно-общественных объединений (творческих союзов, профессиональных ассоциаций, обществ, научных и методических советов и иных объединений).

<sup>34</sup> В редакции федеральных законов 2000, 2002–2008 гг. и с дополнениями, внесенными федеральными законами 2001–2003 гг.

Несмотря на наметившуюся в последние годы тенденцию к увеличению доли вузовского сектора в исследованиях и разработках, с формальной точки зрения лишь в 15% российских высших учебных заведений велись исследования и разработки<sup>35</sup>.

Необходимо отметить, что в реальной жизни наука и высшее образование в нашей стране всегда развивались не изолированно друг от друга. Однако на государственном уровне формально эти виды интеллектуальной деятельности разделены институционально, организационно-структурно и законодательно. Законодательством РФ наука и образование рассматриваются как самостоятельные виды деятельности, которые регулируются самостоятельным законодательством и имеют свою систему учреждений, организаций и органов государственного управления (кроме федерального уровня, где эти сферы объединены в Минобрнауки России).

Законом «О науке» было провозглашено упрочение взаимосвязи науки и образования в качестве одной из основных целей государственной научно-технической политики (п. 1 ст. 1), а интеграция научной, научно-технической и образовательной деятельности – одним из основных принципов этой политики (абз. 5 п. 2 ст. 11). Он же определил два взаимосвязанных направления интеграции: развитие различных форм участия работников, аспирантов и студентов вузов в научных исследованиях и экспериментальных

<sup>35</sup> Проект базового доклада к обзору ОЭСР национальной инновационной системы РФ «Национальная инновационная система и государственная инновационная политика» 2009 г.

разработках и создание в этих целях научно-образовательных структур в форме учебно-научных комплексов.

Для конкретизации названных положений федерального закона было принято постановление Правительства РФ от 17.09.2001 № 676 «Об университетских комплексах», ставшее юридической предпосылкой для создания двух видов организационно-правовых форм интеграции науки и образования: университетских комплексов на базе высших учебных заведений (университета и академии) и ассоциаций (союзов) образовательных учреждений, научных, конструкторских и иных некоммерческих организаций. Университетские комплексы были включены в перечень высших учебных заведений, закрепленный Типовым положением о высшем учебном заведении РФ<sup>36</sup>. В Рекомендациях по созданию университетских комплексов, принятых Минобрнауки России<sup>37</sup>, сформулированы цели, задачи, принципы создания университетских комплексов и определен порядок их образования.

**Научно-образовательные центры.** В числе интегрированных структур получили распространение научно-образовательные центры (НОЦ). Так, например, решением бюро Уральского отделения РАН в 2001 г. был образован Оренбургский научно-образовательный центр (ОрНОЦ УрО РАН), деятельность которого осуществляется в соответствии с федеральными законами «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О науке и государственной научно-технической политике» и уставами РАН, УрО РАН, самого центра и другими законодательными актами РФ, регламентирующими деятельность научных и образовательных учреждений.

<sup>36</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 05.04.2001 № 264 (в ред. от 17.01.2006 № 13).

<sup>37</sup> Письмо Минобрнауки России от 09.11.2001 № 17-55-99.

В структуру Оренбургского научно-образовательного центра входят научно-исследовательские и образовательные учреждения различного типа.

Основными задачами его деятельности являются:

1. Координация инновационной деятельности научных и образовательных учреждений Оренбургского региона.
2. Реализация в Оренбургском регионе инновационных научных проектов.
3. Внедрение научных результатов в практику образовательных учреждений Уральского региона.
4. Экспериментальная апробация эффективных методик и технологий образования (обучение, воспитание, развитие) на базе образовательных учреждений Уральского региона.
5. Обеспечение качества образовательных услуг в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников общего и профессионального образования.
6. Организация информационно-аналитического обеспечения в контексте изучения состояния актуальных проблем образования, конъюнктуры рынка образовательных услуг, личности и социума.
7. Организация международного сотрудничества в области науки и образования.
8. Привлечение инвестиций со стороны государственного и частного капитала, разработка и реализация грантоспособных научно-образовательных проектов.

Для объединения и координации усилий подразделений МГУ имени М.В. Ломоносова по проведению научных исследований и образовательной работы в области нанотехнологий и наук о наносистемах был создан Научно-образовательный центр по нанотехнологиям.

НОЦ по нанотехнологиям является организационной формой интеграции и координации усилий учебного, научного и инновационно-внедренческого потенциала подразделений МГУ для совместных дей-



ствий в образовательной и научной областях, включая международную деятельность и популяризацию научных знаний.

Целью НОЦ является высококачественная подготовка молодых специалистов и специалистов высшей квалификации в областях наносистем, наноматериалов и нанотехнологий на основе интеграции научно-педагогического потенциала подразделений МГУ в проведении фундаментальных и прикладных научных исследований, коммерциализации их результатов, разработке новых программ и методов, развивающих и объединяющих фундаментальные научные исследования и учебный процесс, методическое обеспечение образовательного процесса, развитие международного сотрудничества.

Для достижения этой цели решаются следующие задачи:

- развитие и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок в области наносистем, наноматериалов и нанотехнологий, а также исследований по нанометрологии, стандартизации и сертификации;
- обеспечение взаимодействия фундаментальной и прикладной науки с образовательным процессом на всех его стадиях, включая использование результатов совместных научно-исследовательских работ в лекционных курсах, экспериментальной базе для выполнения учебно-исследовательских, лабораторных и курсовых работ, производственной и преддипломной практики;
- обеспечение подготовки и переподготовки кадров для отечественной наноиндустрии в тесном взаимодействии с государственными корпорациями и реальным сектором экономики, трудоустройства выпускников в наукоемкие инновационные компании, институты РАН, другие научно-исследовательские центры, научные парки, центры трансфера технологий;
- осуществление международного сотрудничества в области нанонауки и нано-

технологий путем выполнения контрактов, участия НОЦ в работе международных конференций, организация международного обмена сотрудниками, студентами и молодыми учеными с профильными университетами и лабораториями мира, международными научными и образовательными организациями и фондами.

Научная работа НОЦ проводится в рамках федеральной целевой программы «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации» на 2008–2010 гг., Программы развития наноиндустрии в Российской Федерации до 2015 года, Программы РАН в области нанотехнологий, президентской инициативы «Стратегия развития наноиндустрии» по заказам (контрактам) организаций Рособразования, Роснауки, РАН, Минобороны России и других организаций РФ, а также в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», «Национальная технологическая база России» на 2007–2010 гг., «Научные и научно-педагогические кадры России» на 2009–2013 гг.

Научная деятельность НОЦ осуществляется в соответствии со следующими основными принципами:

- совмещение выполняемых фундаментальных и прикладных исследований и разработок с образовательным процессом для повышения качества подготовки молодых специалистов и специалистов высшей квалификации;
- нацеленность на коммерциализацию результатов исследований и разработок, их ориентацию на потребности реального сектора экономики;
- привлечение к исследованиям студентов, аспирантов и молодых специалистов.

Научно-образовательный центр осуществляет подготовку (переподготовку) специалистов высшей квалификации для МГУ,

РАН, ГНЦ РФ, научно-исследовательских институтов и наукоемких отраслей ответственного реального сектора экономики.

Общее руководство деятельностью НОЦ и принятие стратегических решений в области научных исследований и образования по нанотехнологиям осуществляет совет, а текущую организационную деятельность – дирекция центра, состав которых утверждается приказом ректора МГУ.

**Совершенствование структуры вузовского сектора науки** предполагает синхронизацию мероприятий по модернизации образования, развитию вузовской науки, интеграции науки и образования, кооперационных связей с академическими и отраслевыми организациями, предусматривая:

- совместное выполнение проектов, реализуемых в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», а также в рамках ведомственных целевых программ развития исследовательских университетов и научно-образовательных центров, воспроизводства кадров в системе профессионального образования;
- создание центров передовых исследований, совместных испытательных центров, полигонов, научных и технологических парков;
- заключение договоров на реализацию совместных образовательных программ, научных и инновационных проектов.

**Новый тип высшего учебного заведения – федеральные университеты.** В 2006 г. в рамках приоритетного национального проекта «Образование» распоряжениями Правительства РФ были созданы два крупных университета на базе ряда существующих вузов и академических центров в Сибирском<sup>38</sup> и Южном федеральных округах<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Распоряжение Правительства РФ от 04.11.2006 № 1518-р.

<sup>39</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23.11.2006 № 1616-р.

(соответственно в Красноярске и Ростове-на-Дону).

Целью создания Сибирского федерального университета (СФУ) стало обеспечение эффективной государственной поддержки модернизации системы высшего профессионального образования, повышение конкурентоспособности ведущих отраслей экономики Сибирского федерального округа, подготовка высококвалифицированных специалистов, укрепление научно-образовательных и производственно-технологических связей с зарубежными странами. СФУ был создан на базе Красноярского государственного университета путем присоединения к нему Красноярской государственной архитектурно-строительной академии, Красноярского государственного технического университета и Государственного университета цветных металлов и золота.

Южный федеральный университет (ЮФУ) был создан на базе Ростовского государственного университета путем присоединения Ростовской государственной академии архитектуры и искусства, Ростовского государственного педагогического университета и Таганрогского государственного радиотехнического университета.

Основными направлениями развития Южного и Сибирского федеральных университетов являются:

- подготовка современных специалистов, бакалавров и магистров на базе реальной интеграции научного и образовательного процессов и использования всех методов современного высшего образования, включая дистанционное обучение для сферы управления, экономики, образования, науки и технологических областей, которые входят в сферу национальных интересов;
- создание условий для академической мобильности обучающихся, преподавателей и научных работников, интеграции университета в мировое образовательное пространство и достижение международного при-

знания реализуемых в нем образовательных программ с целью экспорта образовательных услуг и технологий;

- проведение фундаментальных и прикладных исследований по приоритетным научным направлениям, эффективное взаимодействие с РАН;
- развитие активного международного сотрудничества с университетами Европы, Азии и Америки, участие в международных образовательных и научных программах.

Сибирским федеральным университетом определены шесть приоритетных областей научной и образовательной деятельности (инженерная физика, химия новых материалов и материаловедение, биофизическая экология и биотехнология, космические и информационно-коммуникационные технологии, геотехнологии, региональная экономика и управление человеческим капиталом) и 13 укрупненных групп направлений и специальностей подготовки кадров. Это позволяет обеспечить научное и кадровое сопровождение основных направлений социально-экономического развития территории Сибири.

Южным федеральным университетом были выбраны для реализации следующие приоритетные области научной и образовательной деятельности: наноматериалы, нанотехнологии и устройства и системы на их основе; биотехнология, технологии живых систем, экологическая безопасность; информационные и телекоммуникационные технологии, устройства и системы; морская, авиационная и ракетно-космическая техника, радиотехника, автоматика и управление; проектирование и дизайн изделий архитектурной среды, землеустройство и кадастр; гуманитарные технологии и модели развития человеческого капитала и толерантных социально-экономических сообществ в полиэтничном регионе России.

Сибирский и Южные федеральные университеты осуществляют свою деятель-

ность согласно программам развития федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования<sup>40</sup>, предусматривающим условия осуществления и критерии оценки эффективности образовательного процесса, взаимодействие образовательной и научно-исследовательской деятельности, модернизацию и совершенствование материально-технической базы и социально-культурной инфраструктуры, интеграцию в мировое образовательное пространство.

Перечень показателей и критерии оценки эффективности деятельности федеральных университетов в части обеспечения высокого уровня образовательного процесса, исследовательских и технологических работ устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

В отличие от университетов, институтов или академий в федеральных университетах внедрены новые системы управления. Такие университеты в обязательном порядке должны иметь попечительские советы, президента и ректора, назначаемого Правительством РФ на пятилетний срок. Целью деятельности попечительских советов федеральных университетов является содействие решению текущих и перспективных задач развития высших учебных заведений, привлечение дополнительных финансовых ресурсов для обеспечения их деятельности по приоритетным направлениям развития и осуществление контроля за их использованием.

Порядок формирования попечительского совета, срок его полномочий, компетенция и порядок деятельности определяются уставом высшего учебного заведения.

<sup>40</sup> Период действия программ для Южного и Сибирского федеральных университетов – 2007–2010 гг.

Сибирский и Южный федеральные университеты, получившие высокий статус и серьезную финансовую поддержку, взяли на себя не только ответственность за инновационное развитие регионов, но и за позиционирование российского высшего образования на мировом уровне.

Судя по международным рейтингам, успех лучших вузов мира обеспечивается тремя главными факторами: высокой концентрацией талантов среди студентов и преподавателей, гибкой системой управления, а также хорошей обеспеченностью ресурсами для обучения и проведения исследований. Поэтому, чтобы претендовать на хорошие показатели в международных рейтингах, федеральные университеты должны соответствовать предъявляемым международным требованиям.

В дополнение к действующим федеральным законам «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» был принят Федеральный закон от 10.02.2009 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов».

В Законе дано определение федерального университета как высшего учебного заведения, которое:

- реализует инновационные образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования, интегрированные в мировое образовательное пространство;
- обеспечивает системную модернизацию высшего и послевузовского профессионального образования;
- осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации кадров на основе применения современных образовательных технологий для комплексного социально-экономического развития региона;
- выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому

спектру наук, обеспечивает интеграцию науки, образования и производства, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения;

- является ведущим научным и методическим центром.

В соответствии с Законом № 18-ФЗ федеральные университеты должны действовать в форме автономного учреждения и могут создаваться на базе государственных вузов, находящихся в ведении Российской Федерации, и научных организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, государственных академий наук и (или) их региональных отделений. Тем самым они получают относительную автономию (как два российских вуза – МГУ и СПбГУ): могут самостоятельно утверждать образовательные стандарты и требования и свободно распоряжаться внебюджетными средствами.

Опыт работы ЮФУ и СФУ, созданных в рамках национального проекта «Образование», позволил выработать модель перспективного российского университета и послужил основой для принятия решения о создании сети федеральных университетов в других регионах.

Указом Президента РФ от 21.10.2009 № 1172 «О создании федеральных университетов в Северо-Западном, Приволжском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах» предусмотрено создание пяти новых федеральных университетов: Северного (Арктического), Приволжского, Уральского, Дальневосточного и Северо-Восточного. Согласно указу возможно присоединение к новым федеральным университетам других государственных высших учебных заведений, находящихся в ведении Российской Федерации, научных организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, государственных академий наук и их региональных отделений.

Новые федеральные университеты будут созданы в Архангельске, Казани, Екатеринбурге, Владивостоке и Якутске.

22.09.2009 на заседании межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту «Образование» при Совете при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике была одобрена концепция создания и государственной поддержки федеральных университетов.

В федеральных университетах будут внедрены новые системы управления, а сами вузы станут интегрированными комплексами образования, науки и бизнеса, центрами инновационно-технологического развития и подготовки кадров международного уровня.

Стратегическое назначение федеральных университетов заключается в организации и координировании работ по проведению исследований для важнейших кластеров в рамках программ социально-экономического развития территорий и регионов в федеральных округах, а также по сбалансированному обеспечению крупных программ развития регионов квалифицированными кадрами, научными, техническими и технологическими решениями, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения.

Важными отличительными признаками федерального университета являются:

- широкий спектр инновационных образовательных программ основного высшего и дополнительного профессионального образования, переподготовки и (или) повышения квалификации кадров на основе применения современных образовательных технологий, дифференцированность программ по целевым группам и уровням;
- широкий спектр фундаментальных и прикладных междисциплинарных и трансдисциплинарных научных исследований,

проводимых университетом, включая приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации;

- широкое участие в региональных, общенациональных и международных программах и проектах, обеспечивающее устойчивую диверсифицированную структуру доходов в консолидированном бюджете университета.

Государственная поддержка федеральных университетов осуществляется в рамках программ развития федеральных университетов, одобренных Правительством РФ, предусматривающих условия осуществления и критерии оценки эффективности образовательного процесса, интеграцию образовательной и научно-исследовательской деятельности, модернизацию и совершенствование материально-технической базы и социально-культурной инфраструктуры, интеграцию в мировое образовательное пространство.

Необходимо отметить, что практически в каждом регионе имеются учебные заведения – лидеры, которые претендуют на высокое звание федерального университета. В связи с этим должны быть установлены четкие критерии, определяющие выбор наиболее достойного для подобного статуса учебного заведения, но главным условием является разработка серьезной, продуманной программы развития университета, на реализацию которой в дальнейшем будут выделяться средства.

В течение ближайших 5–6 лет высшие учебные заведения новой модели должны войти в число 10 ведущих вузов России.

**Национальный исследовательский университет.** В Законе от 10.02.2009 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» определено, согласно каким условиям федеральные государственные учреждения высшего образования (универ-



ситеты) могут получить категорию «национальный исследовательский университет», а именно:

- находиться в ведении Российской Федерации;
- в равной степени эффективно реализовывать образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования;
- выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук;
- занять лидирующее место по результатам конкурсного отбора программ их развития, которые направлены на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, развитие и внедрение в производство высоких технологий.

Категория «национальный исследовательский университет» устанавливается сроком на 10 лет.

Законом также урегулированы некоторые аспекты деятельности национальных исследовательских университетов. В частности, национальный исследовательский университет вправе реализовывать образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе образовательных стандартов и требований, устанавливаемых ими самостоятельно.

Национальный исследовательский университет по результатам оценки эффективности реализации своей программы развития может быть лишен этой категории Правительством РФ.

В целях формирования технологической базы инновационной экономики, обеспечения научно-технологического прорыва в области реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, создания правовых и организационных основ деятельно-

сти новых научных инновационных структур 30.04.2008 Президентом РФ был подписан Указ «О пилотном проекте по созданию национального исследовательского центра «Курчатовский институт» на базе федерального государственного учреждения «Российский научный центр «Курчатовский институт».

Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» создан для ускоренного внедрения в производство научных разработок, проведения полного инновационного цикла научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, включая создание промышленных образцов, по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в Российской Федерации «Индустрия наносистем и материалов» и «Энергетика и энергосбережение», осуществления координации научной деятельности по реализации президентской инициативы «Стратегия развития nanoиндустрии», выработки принципов построения и функционирования национальных исследовательских центров.

Необходимо отметить, что при создании исследовательских университетов путем слияния вузов появляется ряд существенных проблем:

- несовместимость некоторых норм и традиций, существовавших в каждом отдельно взятом вузе, вследствие чего могут возникнуть определенные институциональные конфликты;
- снижение уровня образовательной и научной деятельности (при слиянии более сильных со слабыми вузами) за счет возникающих ограничений в гибкости управления и замедлении скорости принятия решений в рамках сложной иерархической структуры, какой является масштабный университет.

Однако несомненными достоинствами исследовательских университетов являются их многофункциональность, ориентация на современные направления науки, высокие технологии и инновационный сектор в экономи-

ке, науке и технике, высокий профессиональный уровень преподавания, высокая степень информационной открытости и интеграция в международную систему науки и образования, восприимчивость к мировому опыту и гибкость в отношении новых направлений научных исследований и методологии преподавания, формирование вокруг университета специфического научно-технического и экономического пространства, часто заполняемого технопарковыми структурами, и т. д.

Необходимо отметить, что в последние годы Правительством РФ предпринимаются серьезные усилия для развития исследований и разработок в высших учебных заведениях. В частности, был принят и реализован целый ряд программ, стимулирующих и поддерживающих исследования и разработки в секторе высшего образования, в том числе:

- федеральная целевая программа «Интеграция науки и высшего образования России» (2002–2006 гг.);
- научно-техническая программа Минобрразования России «Научные исследования высшей школы по приоритетным направлениям науки и техники» (2003–2004 гг.);
- аналитическая ведомственная целевая программа Минобрнауки России и Рособразования «Развитие научного потенциала высшей школы» (2006–2008 гг.);
- федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры России» на 2009–2013 гг.

На правительственном уровне приняты также решения по созданию национального исследовательского университета на базе МИФИ и национального исследовательско-технологического университета на базе Московского института стали и сплавов. Планируется создать Дальневосточный федеральный университет. В общей сложности предполагается сформировать 5–7 национальных исследовательских центров и 10–15 исследовательских университетов.

## Предложения по правовому обеспечению государственного сектора науки

1. Государственный сектор науки, включающий более 70% организаций, которые выполняют НИОКР, играет ключевую роль в достижении стратегических целей, направленных на обеспечение расширенного воспроизводства знаний, модернизацию производства, рост конкурентоспособности российских инноваций на внутреннем и мировом рынках, увеличение доли экспорта высокотехнологичной продукции и создание эффективной национальной инновационной системы, встроенной в глобальную инновационную систему и соответствующей по основным параметрам инновационным системам развитых зарубежных стран.

Основная проблема ГСН заключается в том, что темпы развития и структура сектора научных исследований и разработок не в полной мере отвечают потребностям обеспечения национальной безопасности и растущему спросу со стороны ряда сегментов предпринимательского сектора на передовые технологии. Кроме того, предлагаемые ГСН отдельные научные результаты мирового уровня не находят применения в российской экономике ввиду несбалансированности национальной инновационной системы и вследствие общей низкой восприимчивости к инновациям предпринимательского сектора.

Вместе с тем в условиях глобального финансово-экономического кризиса для ускоренного кардинального пересмотра модели экономического развития страны и скорейшего перехода к экономике знаний

необходимо не только принять новые федеральные законы и подзаконные акты, регламентирующие прямо или косвенно деятельность организаций государственного сектора науки, но и, учитывая правоприменительную практику, ликвидировать «узкие места» и «белые пятна», внося изменения и дополнения в действующее законодательство. Это позволит снять правовые барьеры на пути разработки научной и научно-технической продукции и внедрения полученных результатов интеллектуальной деятельности в производство и создать целостную систему законодательного обеспечения функционирования национальной инновационной системы по всей цепочке инновационной деятельности.

В последние годы в состав организационно-правовой структуры ГСН вошло ряд новых хозяйствующих субъектов – автономные учреждения, хозяйственные общества в форме акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью, государственные корпорации, а в состав его сектора вузовской науки – федеральные университеты и национальные исследовательские университеты, одним из важных направлений деятельности которых становится проведение фундаментальных и прикладных исследований по приоритетным направлениям науки. Сокращено количество государственных унитарных предприятий.

2. основополагающим законом для государственного сектора науки является Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», устанавли-

вающий правоотношения между субъектами научной и научно-технической деятельности, который в последующие годы неоднократно дополнялся новыми правовыми нормами и изменениями его отдельных статей.

В 2008 г. с предложениями по дальнейшему совершенствованию законодательства о науке выступили Экспертный совет по законодательным инициативам в сфере научно-технической политики при Комитете Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям, Комитет Совета Федерации по образованию и науке и Минобрнауки России. Их предложения в основном сводились к следующему:

- законодательно закрепить понятие «государственный сектор науки», его субъектный состав;
- уточнить понятие «научная организация»;
- принять нормативные правовые акты, уточняющие правовые основы (статус) деятельности государственных академий наук и их учреждений, имущественные права, систему финансирования и т. д.;
- учитывая исключительно важное место и роль ГНЦ в формировании национальной инновационной системы, устранить законодательную неопределенность основополагающих признаков для присвоения научной организации статуса «государственный научный центр» и вопросов правового обеспечения их деятельности (комплексно определить статус института, основные государственные функции, меры государственной поддержки и ряд иных жизненно важных вопросов);
- уточнить предметы ведения органов государственной власти субъектов РФ по вопросам науки и инноваций и вновь внести их в Закон «О науке», так как правоприменительная практика не подтвердила целесообразность статей принятого в 2004 г. Закона № 122-ФЗ (этим законом были исключены

нормы, регулирующие деятельность субъектов РФ даже по предметам совместного ведения, в том числе и в области науки)<sup>41</sup>;

- восстановить в Законе «О науке» упраздненный в 2004 г. институт государственной аккредитации научных организаций в связи с принятием постановления Правительства РФ № 312<sup>42</sup>;

- принять федеральный закон о фондах поддержки научной, научно-технической, а также инновационной деятельности в части установления их правового статуса и правовых механизмов организации фондов с учетом особенностей и специальных требований к их деятельности, уточнения порядка получения и предоставления фондами денежных средств;

- принять федеральный закон, регулирующий правоотношения субъектов инновационной деятельности.

В настоящее время концепции проектов федеральных законов по перечисленным выше вопросам разработаны и находятся на стадии согласования с заинтересованными органами исполнительной власти.

Совершенствование нормативно-правовой базы государственного сектора науки может также осуществляться в следующих направлениях:

- принятие федерального закона «О статусе научного работника и специалиста научной организации», что необходимо для повышения социальной защиты научного работника;
- развитие системы страхования и улучшения пенсионного обеспечения ученых;
- законодательное закрепление статуса, механизмов финансирования и материально-технического обеспечения новых инноваци-

<sup>41</sup> Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

<sup>42</sup> Постановление Правительства РФ от 08.04.2009 № 312 «Об оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения».

онных структур, возникших в практике интеграции образования и науки, и др.

3. Гражданско-правовое регулирование государственного сектора науки характеризуется множественностью действующих законодательных актов, не всегда и не во всем соответствующих друг другу, а главное – Гражданскому кодексу РФ.

Многие из них посвящены регламентации статуса отдельных видов некоммерческих организаций (федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об автономных учреждениях» и т. д.) и коммерческих организаций (федеральные законы «Об акционерных обществах», «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»). Другие – содержат лишь отдельные нормы о статусе организации, уделяя основное внимание содержательной стороне их деятельности. Главным образом это касается некоммерческих организаций, в частности организаций вузовского сектора науки.

Вместе с тем имеются отдельные, как правило ничем не оправданные, расхождения между нормами некоторых специальных законов, регламентирующих статус организации конкретного вида, и общими положениями ГК РФ, в том числе коммерческих организаций. Например, их можно обнаружить в федеральных законах «Об акционерных обществах», «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

В целом оптимизация системы законодательства о хозяйствующих субъектах ГСН должна осуществляться путем сокращения общего количества действующих законов, упрощения самой регламентации их деятельности и некоторого увеличения норм ГК РФ.

4. Унитарное предприятие – единственный вид коммерческой организации, не являющейся собственником своего имущества и обладающей строго целевой (ограни-

ченной) правоспособностью. ГУПы не вправе совершать большинство сделок по распоряжению своим имуществом без предварительного согласия собственника-учредителя. В действующее законодательство они перешли из прежнего правопорядка и в принципе не соответствуют рыночным условиям хозяйствования.

Бесперспективность данной организационно-правовой формы и возможность ее постепенной замены другими видами коммерческих организаций требует законодательного запрета создания новых унитарных предприятий, особенно на муниципальном уровне.

5. С принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях» изменилось общее для всех учреждений регулирование их гражданско-правовой ответственности. Учреждение, созданное по типу автономного, должно отвечать перед своими кредиторами не только находящимися в его распоряжении денежными средствами, но и закрепленным за ним имуществом (за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним учредителем или приобретенного автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества).

В то же время данный закон исключает субсидиарную ответственность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований по обязательствам созданных ими и полностью подконтрольных им автономных учреждений, что ущемляет права кредиторов таких учреждений и не соответствует принципам регулирования рыночных отношений. В совокупности указанные положения Федерального закона «Об автономных учреждениях» могут дестабилизировать экономический оборот.

6. Существование государственных корпораций как организационно-правовой формы некоммерческих организаций предусмо-



тreno ст. 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», по которой госкорпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Это определение почти дословно соответствует определению учреждения в п. 1 ст. 120 ГК РФ, согласно которому учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Однако каждая госкорпорация создана на основании специального федерального закона, в связи с чем общие нормы о статусе государственных корпораций имеют ряд существенных отличий от норм, регламентирующих деятельность некоммерческих организаций. Так, в отличие от некоммерческих организаций госкорпорация не имеет учредительных документов; имущество, переданное в ее пользование Российской Федерацией (в том числе безвозмездно или на чрезвычайно льготных условиях) становится собственностью государственной корпорации, т. е. частной, а не государственной собственностью.

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» обязывает всякую некоммерческую организацию представлять в уполномоченный орган отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, о расходовании денежных средств и использовании имущества, но эти обязательства в соответствии со специальными законами не распространяются на государственные корпорации.

Специальными законами о государственных корпорациях могут быть также заблокированы и некоторые общие правила ГК РФ,

в частности положения о ликвидации госкорпорации вследствие признания ее несостоятельной.

Российская корпорация нанотехнологий в соответствии с законом должна на коммерческих началах финансировать деятельность третьих лиц в весьма широко очерченной области нанотехнологий. Трудно установить, чем отличается ее деятельность от целевого бюджетного финансирования (или от деятельности специализированного коммерческого инвестиционного банка). Вместе с тем «Роснано» предоставлена ничем не ограниченная возможность выступать в роли управляющей компании любых акционерных обществ и тем самым фактически ставить их под свой полный контроль.

Таким образом, все госкорпорации получили не только особый статус (в сравнении с другими некоммерческими организациями), но и принципиально различные полномочия.

В связи с этим представляется целесообразным уточнить действительный статус семи созданных в настоящее время государственных корпораций и в зависимости от вновь установленного статуса преобразовать их в одну из существующих организационно-правовых форм. Например, преобразовать госкорпорацию «Роснано» в хозяйственное (или акционерное) общество со 100%-ным государственным участием.

Целесообразно также до принятия кардинальных решений о государственных корпорациях и их организационно-правовых формах установить законодательный запрет на создание новых госкорпораций.

Президент РФ Д. Медведев в послании Федеральному Собранию РФ 12.11.2009 отметил бесперспективность формы государственной корпорации. По его мнению, корпорации, которые имеют определенные законом временные рамки работы, должны по

завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, в конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они или сохранятся в государственном секторе, там, где нам это необходимо, или будут реализованы частным инвесторам.

Кроме того, как указал Д. Медведев, надо провести независимый аудит корпораций, а также крупных компаний с государственным участием, внедрить в каждый из них современные модели управления, а оплату труда руководства этих компаний прямо увязать с показателями снижения издержек, повышения энергоэффективности и, естественно, повышения производительности труда, с результатами внедрения технологий и инноваций.

7. Для эффективного функционирования сети федеральных и исследовательских университетов необходимо особо акцентировать внимание на развитии их научно-исследовательских подразделений, установить долю федеральных средств, направляемых на проведение фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок, а также активно привлекать к исследованиям и разработкам студентов.

Кроме того, федеральным и исследовательским университетам помимо выделяемых государственных ассигнований должны быть предоставлены серьезные налоговые льготы (в частности, передана в безвозмездное пользование земля, отменен налог на добавленную стоимость при приобретении научного оборудования для развития их материально-технической базы) и обеспечена возможность получения прибыли с последующим ее рефинансированием в собственное развитие.

При этом также должен быть установлен предельно прозрачный государственный и общественный контроль, осуществляемый

не только органами государственной власти, но и институтами гражданского общества.

8. В августе 2009 г. был принят Федеральный закон № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности», разрешивший бюджетным учреждениям сферы науки и образования (без согласия собственника их имущества, но с уведомлением федерального органа исполнительной власти) создавать хозяйственные общества в форме акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью для практического внедрения результатов интеллектуальной деятельности.

При создании хозяйственных обществ бюджетные научные учреждения могут вкладывать в уставный капитал интеллектуальную собственность, созданную на бюджетные средства.

Однако в законе не нашли отражения следующие вопросы, регламентирующие:

- возможный состав соучредителей (инвесторов) хозяйственного общества, порядок и условия их привлечения;
- процентное соотношение денежных и неденежных вкладов в уставный капитал;
- порядок использования доходов (дивидендов), получаемых бюджетными научными учреждениями от созданных хозяйственных обществ;
- механизм учета вкладов в уставный капитал в виде оборудования, материалов, помещений для размещения производства;
- общие требования и ограничения на внесение вкладов в уставный капитал в неденежной форме, сходные с теми, которые предусмотрены в законодательстве зарубежных стран;

- порядок оценки рыночной стоимости неденежного вклада в уставный капитал независимым оценщиком (но не органами хозяйственного общества, не по соглашению его участников или иными способами), который должен нести субсидиарную ответственность в размере допущенного им завышения стоимости неденежного вклада;

- ограничение (запрет) возможности взаимного участия хозяйственных обществ в уставных капиталах друг друга (перекрестное владение акциями (долями));

- налоговые льготы для вновь создаваемых инновационных организаций, в частности по налогу на добавленную стоимость при покупке оборудования, не производимого у нас в стране.

Кроме того, необходимо решить еще одну очень важную проблему. Известно, что государственные научные учреждения (и государственные вузы) содержатся на бюджетные средства, выделяемые им на конкретные цели (заработную плату, коммунальные услуги, текущий и капитальный ремонт зданий и помещений и др.), а также на внебюджетные доходы от выполнения государственного заказа. Однако, как правило, полученной прибыли недостаточно для внесения ее части в уставный капитал создаваемого предприятия при государственном научном учреждении, а отечественный бизнес пока не стремится инвестировать в разработку объектов интеллектуальной собственности или вкладывать капитал в ее внедрение. Поэтому лавинообразного создания малых предприятий при научных учреждениях и вузах вряд ли можно ожидать ввиду отсутствия реальных средств на коммерциализацию разработок.

Указанные недостатки Федерального закона № 217-ФЗ необходимо устранить, приняв подзаконные правовые акты.

**9.** В последние годы регулярно поднимается вопрос о неоптимальности масштабов и организационно-правовой струк-

туры ГСН, невысокой эффективности использования бюджетных ресурсов и научно-технического потенциала научных организаций, слабой увязке деятельности научных организаций с реальными государственными нуждами и задачами социально-экономического развития.

Оптимизация масштабов госсектора науки предполагает сокращение и (или) разгосударствление (приватизацию) части научных организаций. Вместе с тем в ряде случаев после разгосударствления научных организаций государство заинтересовано в сохранении ее научного профиля.

В связи с этим в законодательство о приватизации<sup>43</sup> следует внести дополнения, предусматривающие возможность установления следующих требований к участникам конкурсов по приватизации научных организаций:

- сохранение общего профиля либо определенных направлений научной деятельности организации;

- осуществление определенного объема инвестиций, обновление исследовательской и испытательной базы, приобретение лабораторно-испытательного, производственного и иного оборудования;

- переподготовка и повышение квалификации работников.

В настоящее время установление таких требований Федеральным законом № 178-ФЗ не допускается.

**10.** В апреле 2007 г. был принят Федеральный закон № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», который наряду с по-

<sup>43</sup> Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. Федерального закона от 01.12.2007 № 318-ФЗ).

вышением эффективности бюджетной системы в целом создал ряд новых проблем государственным бюджетным учреждениям, существенно сократив им количество возможных бюджетных и внебюджетных источников финансирования и фактически ограничив их только рамками ведомственной принадлежности.

Согласно Федеральному закону № 63-ФЗ внебюджетные доходы, получаемые государственными учреждениями от оказания платных услуг, безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, добровольные пожертвования и средства от иной деятельности, приносящей доход, должны напрямую зачисляться в доходную часть бюджета. Их дальнейшее расходование возможно только в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов на содержание и развитие материально-технической базы учреждений и выполнение государственных заданий при условии получения генерального разрешения от главного бюджетополучателя.

Введение Федеральным законом № 63-ФЗ принципа подведомственности бюджетных расходов препятствует получению в качестве финансовой поддержки бюджетных ассигнований от иных министерств и ведомств, специализированных фондов и страховых компаний. Это ограничение распространяется и на финансирование государственных бюджетных учреждений в пределах одного министерства, но с подведомственностью разным федеральным агентствам.

Юридические новации БК РФ лишили государственные учреждения права получать субсидии и коммерческие кредиты, что сократило источники их финансирования, в частности объем внебюджетных средств, необходимых им, например, для участия в выполнении НИОКР в рамках федеральной целевой программы.

Пока введены в действие (с 1 января 2008 г.) не все нормы этого закона. Для норм, касающихся привлечения дополнительных внебюджетных доходов, установлены иные сроки вступления, связанные с принятием федерального закона об особенностях использования бюджетными учреждениями средств от оказания ими платных услуг и иной приносящей доход деятельности.

В связи с вышесказанным до вступления в силу всех норм Федерального закона № 63-ФЗ следует внести в него изменения, чтобы ликвидировать негативные последствия вновь введенных норм.

11. Важным инструментом поддержания научной среды, жизнедеятельности научных институтов является базовое бюджетное финансирование. Однако в настоящее время оно не покрывает потребностей бюджетных учреждений науки. Базовое финансирование может стать более эффективным, если в распределение средств будет встроен механизм конкуренции за ресурсы и таким образом осуществится переход от затратного метода к финансированию по результатам работы институтов. При этом для фундаментальной науки важным является создание правовых механизмов, позволяющих выделять финансирование на выполнение фундаментальных исследований сроком на три – пять лет, увеличение удельного веса «больших грантов» в общем числе финансируемых проектов. При отборе проектов для финансирования необходимо принимать во внимание результаты выполнения прошлых проектов и грантов.

12. Сегодня прикладная наука находится в критическом состоянии: ее отделили от фундаментальной науки еще на уровне бюджетного финансирования и существенно сократили объем бюджетных средств; сокращено и количество научных организаций, занимающихся прикладной наукой.

Между тем переход к инновационной экономике не может быть осуществлен без проведения эффективной государственной политики в отношении прикладной науки. Причем восстановление необходимого объема прикладных исследований и разработок должно сопровождаться выделением финансовых ресурсов, применением современной системы организации и управления проектными и изыскательскими организациями, экспериментальными лабораториями и предприятиями, развитием

соответствующей инфраструктуры, повышением статуса прикладных исследований.

Для реализации указанных целей необходимо внести изменения в функциональную классификацию бюджетных расходов, с тем чтобы затраты на науку (фундаментальную и прикладную) содержались в одном разделе и их легко было определить, а также принять правительственную программу прикладных исследований и разработок на ближайшие три – пять лет.



# Содержание

Введение.....	3
Программно-концептуальные документы общенационального значения, влияющие на развитие ГСН.....	5
Базовое законодательное обеспечение государственного сектора науки.....	15
Законодательство, регламентирующее деятельность некоммерческих организаций ГСН.....	21
Законодательство, регламентирующее деятельность коммерческих организаций ГСН.....	31
Законодательство, определяющее деятельность академического сектора науки.....	35
Государственные научные центры.....	42
Вузовская наука.....	44
Предложения по правовому обеспечению государственного сектора науки.....	53

## Информационно-аналитический бюллетень № 4

Редактор *О.Е. Осипова*

Верстка: *Н.Л. Почаева*

Отпечатано в ЦИСН.  
ISSN 1819-2858

Подписано в печать 28.08.2009. Формат 84x108/16. Усл. печ. л. 4,13. Тираж 180 экз. Заказ 143.  
Адрес редакции: 125009, Москва, Брюсов пер., 21, стр. 1 Телефон: (495) 651-9912. Факс: (495) 651-9913.  
E-mail: [post@csrs.ru](mailto:post@csrs.ru) <http://www.csrs.ru>