

УДК 340.11

В.П. НАГРЕБЕЛЬНИЙ

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України
вул. Трьохсвятительська, 4, Київ, 01601, Україна

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ – ВИМОГА ЧАСУ

У статті на основі аналізу чинного законодавства України про наукову і науково-технічну діяльність та практики його застосування висвітлено проблемні питання вдосконалення правового статусу Національної академії наук України на сучасному етапі. Обґрунтовано необхідність прийняття спеціального закону про НАН України та наведено його основні концептуальні положення.

Ключові слова: НАН України, Статут, правове регулювання, правовий статус, науково-технічна діяльність.

У листопаді цього року Національній академії наук України виповнюється 95 років. Понад півстоліття її очолює всесвітньовідомий учений Борис Євгенович Патон. Ювілей Академії – це не лише визначна дата в історії вітчизняної науки, але й подія справді всенародного значення. Офіційним днем її заснування вважають 27 листопада 1918 р. – день проведення першого Спільного зібрання Української Академії наук (УАН). Створення Академії стало важливим кроком до утвердження передових підходів в організації наукової діяльності, повноправного входження української науки в європейський і світовий науковий простір.

Організаційну структуру, форми і методи діяльності Академії зумовлено її правовим статусом, юридичним закріпленням її

прав та обов'язків. Цей статус з часу заснування Академії традиційно мав два рівні нормативно-правового регулювання – загальнодержавний (законои, укази Президента, постанови і розпорядження Уряду тощо) і внутрішньоакадемічний (Статут Академії, постанови Загальних зборів і Президії Академії) [1].

Першими актами, які визначали правовий статус УАН, були Статут УАН і декрет гетьмана П.П. Скоропадського від 14 листопада 1918 р. «Про заснування Української Академії наук». Статут готували в надзвичайно складних умовах становлення української державності. Згідно з ним, УАН набувала статусу найвищої державної наукової установи. У лютому 1919 р. Уряд Радянської України офіційно визнав УАН, було передбачено надання їй державної підтримки. Через два роки УАН було перейменовано на Всеукраїнську Академію наук

(ВУАН). У середині 1920-х років завершився перший період її становлення.

Друга половина 1920-х і початок 1930-х років характеризувалися посиленням державного впливу на Академію наук і відповідною перебудовою її структури. У цей час запроваджено командно-адміністративні засади науково-дослідної діяльності інститутів Академії, розширено її склад, почала діяти аспірантура. У 1936 р. ВУАН було перейменовано на Академію наук УРСР. Владний тиск на неї з боку тоталітарної системи посилювався з прийняттям низки імперативно-розпорядчих актів. Разом з тим Академії було підвищено грошові асигнування, що сприяло чисельному збільшенню її кадрового складу. Попри всі труднощі у 1930-х роках в Академії склалися чимало нових наукових шкіл і було досягнуто важливих результатів, насамперед у галузі точних наук. Під час Великої Вітчизняної війни Академія працювала на потреби оборони країни. У повоєнний і наступні періоди вона зосередила увагу переважно на проблемах науково-технічного прогресу. Поступово Академія перетворилася на найбільший в Україні науковий центр з розвиненою дослідницькою, конструкторською і виробничою базою. Зміцніли зв'язки Академії з практикою, виробництвом, зросла ефективність досліджень, розширилися контакти з іноземними науковими установами, вдосконалювалася правова база її організації та діяльності. Вчені Академії збагатили вітчизняну науку багатьма фундаментальними відкриттями, сприяли прогресу світової науки.

Проголошення України незалежною державою у серпні 1991 р. стало початком нового, сучасного етапу в діяльності Академії наук, яка вийшла з системи союзної Академії і почала працювати на суверенну Україну. Того самого року змінилася й її назва — Академія наук України, а згодом Академії було надано статус національної наукової установи.

Нові умови викликали суттєві зміни у правовому забезпеченні діяльності Акаде-

мії. Важливе значення для утвердження її правового статусу як головної наукової установи незалежної держави і перебудови діяльності відповідно до нових завдань мало затверджене указами Президента України від 20.01.1992 № 43 «Про забезпечення діяльності та розвитку Академії наук України» та від 22.03.1994 № 100 «Про державну підтримку наукової діяльності Академії наук України» юридичне визнання її вищою державною науковою організацією України зі статусом національної.

Положення цих указів одержали подальший розвиток в Указі Президента України від 10.03.2000 № 456 «Про додаткові заходи щодо державної підтримки Національної академії наук України», яким було визначено ключові завдання Національної академії наук України на сучасному етапі, що характеризується економічним, соціальним, духовним піднесенням і об'єктивно вимагає істотного зростання рівня наукових досліджень, упровадження їх результатів у практику, активізації ролі Академії в державному і суспільному житті країни. Основні з них — участь у формуванні державної політики в сфері наукової та науково-технічної діяльності, концентрація зусиль на досягненні світового рівня фундаментальних і прикладних досліджень на пріоритетних напрямках науки, а також посиленні впливу їх результатів на інноваційний розвиток економіки, освіти і культури в Україні. Академію зорієнтовано на активну участь у підготовці наукових оцінок і прогнозів суспільно-політичного, соціально-економічного і культурного розвитку держави, її екологічного стану, розроблення відповідних пропозицій та рекомендацій з цих питань. Важливими напрямками діяльності Академії визначено підготовку наукових кадрів, сприяння інтеграції вітчизняного інтелектуального потенціалу в європейський і світовий науковий простір.

З метою створення відповідних умов для наукових досліджень, фахової діяльності вчених, розвитку матеріально-технічної бази Національної академії наук України

Верховна Рада України 7 лютого 2002 р. прийняла Закон України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу». У ньому вперше на законодавчому рівні утверджено загальнодержавний статус НАН України як вищої державної наукової організації України, що організовує і здійснює фундаментальні та прикладні наукові дослідження, а також координує проведення фундаментальних досліджень у наукових установах та організаціях України. Окремі аспекти діяльності Академії відображено також у законах України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (1998), «Про наукову і науково-технічну експертизу» (1996), «Про наукову і науково-технічну інформацію» (2000) тощо.

Згаданими правовими актами було визначено новий рівень прав і обов'язків Академії, її відповідальність за розвиток вітчизняної науки та стан фундаментальних досліджень у країні в цілому, незалежну оцінку процесів суспільного, науково-технічного й культурного розвитку Української Держави. На Академію було покладено завдання з організації, проведення та координації наукових досліджень з фундаментальних проблем природознавства, технічних і гуманітарних наук з метою відродження і всебічного розвитку духовної та матеріальної культури народу України. Відповідно до чинного законодавства, функціонування Академії ґрунтується на всебічній підтримці її статутної діяльності державою, безстроковій та безоплатній передачі їй у користування без зміни форми державної власності всього академічного майнового комплексу, створеного протягом багатьох десятиліть.

Водночас визнання високого державного статусу Національної академії наук України, її особливої ролі загальнонаціонального інтелектуального центру реалізовано у розвитку внутрішньої самоврядності Академії як наукової корпорації, що полягає у самостійному визначенні своєї структури, тема-

тики досліджень, вирішенні науково-організаційних, майнових, господарських, кадрових питань, налагодженні міжнародних наукових зв'язків тощо.

Нова суспільна атмосфера, що сприяла утвердженню самоврядних принципів управління наукою, піднесенню творчої ініціативи вчених, спричинила значні позитивні зрушення в організації життєдіяльності Академії. Нові Статути Академії, ухвалені її Загальними зборами у 1992 та 2003 рр., положення про секції, відділення та установи, затверджені після широкого громадського обговорення (1992, 1998, 2002), відображали демократичні зміни у внутрішньому житті наукових установ, свідчили про зростання впливу вчених на формування і реалізацію наукової політики, розвиток економіки країни, духовної культури українського народу.

З метою вдосконалення правового статусу Національної академії наук України, приведення положень її Статуту у відповідність до вимог чинного законодавства у квітні 2013 р. Загальними зборами було ухвалено нову редакцію Статуту Академії. У ньому відображено необхідність посилення ролі Академії в забезпеченні науково-технічного, соціально-економічного та культурного розвитку країни, уточнення основних завдань діяльності Академії на сучасному етапі, а також її правового статусу як вищої державної наукової установи України з правами самоврядної організації. Принцип самоврядності і відносної автономії Академії (абсолютної бути не може) є фактором, що має сприяти забезпеченню об'єктивності наукових досліджень. Важливими елементами нової редакції Статуту Академії є також положення щодо фінансово-економічних основ її діяльності, кадрового забезпечення, чіткішого розмежування функцій і компетенції органів управління Академії тощо.

Як зазначалося вище, з часу проголошення незалежності України було прийнято цілу низку законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на дер-

жавну підтримку наукової і науково-технічної діяльності, зокрема фундаментальної науки, інноваційного розвитку тощо. Однак ці акти мають загальний характер, не враховують особливості правового статусу, організації та діяльності НАН України, її науково-дослідних установ та інших підрозділів. До того ж потенціал зазначених актів не може бути реалізований повною мірою через наявність колізій між нормами загального і спеціального законодавства, а також через не виправдане фактичне поширення на сферу академічної науки і діяльності НАН України багатьох загальних норм чинного законодавства (цивільного, господарського, податкового, бюджетного, митного, трудового тощо), які не враховують особливостей правовідносин у зазначеній сфері.

За таких обставин подальше істотне вдосконалення правової бази та підвищення рівня правового регулювання організації та діяльності НАН України (поряд із внесенням відповідних змін і доповнень до чинного законодавства та статутних актів Академії), на наш погляд, має здійснюватися на основі спеціального комплексного і належним чином кодифікованого Закону України «Про Національну академію наук України» (далі – Закон).

Важливість прийняття такого Закону зумовлена необхідністю більш чіткого визначення державою місця і ролі НАН України в розвитку вітчизняної науки, уточнення правового статусу Академії, упорядкування її відносин з державними інституціями та суспільством. Як показала практика, часткове врегулювання цих питань у законах України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (1998), «Про особливості правового режиму діяльності НАН України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» (2002) і деяких інших нормативно-правових актах не можна вважати достатнім, оскільки належний рівень та системність правового забезпечення діяльності Академії відповідно до її особливого статусу в суспільстві як державної і,

разом з тим, самоврядної організації та ролі у вирішенні найважливіших питань сталого розвитку України повною мірою не забезпечуються. Не визначено, зокрема, дієві механізми реалізації багатьох завдань, покладених державою на Академію, регулювання її окремих відносин з органами влади тощо. Академія є загальнонаціональним надбаням; з нею пов'язаний майбутній економічний і соціальний розвиток держави, зростання її наукового і науково-технічного потенціалу. Тому розроблення і прийняття спеціального комплексного законодавчого акта, який би системно й оптимально врегулював найважливіші аспекти відносин Академії з державою, зарубіжними науковими організаціями, визначив особливості правового статусу НАН України та правового режиму її майнового комплексу, безумовно, має стати важливим кроком на шляху законодавчого забезпечення розвитку вітчизняної наукової і науково-технічної сфери.

Отже, метою прийняття Закону України «Про Національну академію наук України» є суттєве вдосконалення правових, організаційних, фінансових та інших засад діяльності Академії, систематизація й визначення на законодавчому рівні найважливіших правових положень, спрямованих на забезпечення ефективного розвитку в державі фундаментальних та прикладних наукових досліджень, істотне поліпшення умов для продуктивної роботи працівників Академії, піднесення престижу наукової діяльності в суспільстві, посилення на цій основі ролі та відповідальності науки у справі розв'язання актуальних, суспільно значущих соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших проблем, забезпечення належного рівня національної безпеки, зміцнення позицій України на міжнародній арені. Концептуально Закон має ґрунтуватися на вимогах Конституції, відповідних законів України, враховувати багаторічний досвід діяльності Академії, а також практику законодавчого регулювання функціонування аналогічних інституцій, наукової і науково-технічної діяльності в інших державах.

Предметом регулювання цього Закону мають бути правовий статус Академії як однієї з найважливіших складових національного багатства України та вищої державної наукової самоврядної організації, правові механізми та гарантії його реалізації; місце Академії в суспільстві, системі формування та здійснення державної політики, насамперед у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності; її відносини з органами державної влади, державними галузевими академіями наук, закладами освіти, суб'єктами господарювання, науковими громадськими організаціями; принципи діяльності та питання організації управління Академією, що мають особливе значення для забезпечення її функціонування як державної наукової самоврядної організації, а також кадрове, інформаційне, матеріально-технічне, фінансове та інше забезпечення діяльності Академії, інші найважливіші питання, що потребують врегулювання на законодавчому рівні та сприяння у їх вирішенні з боку держави.

Не визначені цим Законом питання діяльності Академії, передусім щодо порядку утворення та функціонування її органів управління й установ, їх основних повноважень, механізмів взаємодії при виконанні покладених на них повноважень, з урахуванням вимог цього Закону та інших актів законодавства повинні врегулюватися Статутом Академії, який розробляється виходячи зі статусу Академії як державної і водночас самоврядної наукової організації.

Важливими положеннями майбутнього Закону мають стати закріплені в ньому принципи діяльності та основні завдання Академії. Зокрема, на наш погляд, Академія має здійснювати свою діяльність на основі таких принципів: конституційності і законності, самоврядності, демократичності, гласності й відкритості, наукової об'єктивності, інтеграції науки, освіти та виробництва тощо. При цьому під самоврядністю слід розуміти право Академії відповідно до цього Закону та інших актів законодавства самостійно врегулювати Статутом Ака-

демії та відповідно до нього вирішувати науково-організаційні, фінансово-господарські, кадрові та інші питання її внутрішнього життя, зокрема щодо порядку формування системи управління, виборних колегіальних органів, обрання членів Академії, визначення її структури, напрямів та тематики досліджень, організаційних засад їх виконання, здійснення міжнародних наукових зв'язків тощо.

Законодавче закріплення принципів та основних завдань Академії дасть можливість чіткіше визначити її місце і роль у сфері наукової діяльності, розмежувати функції і повноваження з іншими науковими організаціями, освітянською наукою тощо.

Для виконання покладених на Академію завдань, зі збереженням наявних, їй мають бути надані більш широкі повноваження. При цьому держава повинна створювати належні умови для виконання Академією зазначених завдань і роботи її працівників через відповідне фінансове, правове та інше забезпечення наукової та науково-технічної діяльності установ Академії, пріоритетне задоволення потреб її інститутів у новітньому обладнанні для проведення наукових досліджень, запровадження пільгового оподаткування господарських операцій, що здійснюються за чинними угодами і проектами науково-дослідного характеру та виконуються в межах міжнародного науково-технічного співробітництва, державних програм і науково-дослідних проектів.

В Законі Академію слід визначити як суб'єкт державної наукової, науково-технічної та інноваційної політики. Проекти нормативно-правових актів, що стосуються питань наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, вносяться в установленому порядку лише після обговорення з Академією та погодження нею. Під час розроблення та виконання державних програм Академія може бути визначена їх замовником.

Принциповим положенням Закону має стати закріплення в ньому порядку ухвалення Статуту Академії. До внесення у 2011 р. змін до Закону України «Про науко-

ву і науково-технічну діяльність» Статут затверджувався найвищим органом Академії — Загальними зборами і реєструвався у Міністерстві юстиції України. Натомість змінами до вказаного Закону передбачено, що Статут Академії приймається Загальними зборами і затверджується Кабінетом Міністрів України. Очевидно, що задля збереження автономії Академії в Законі слід передбачити порядок прийняття Статуту та змін до нього, що діяв раніше.

В Законі необхідно визначити, що основу кадрового потенціалу Академії становлять її члени (академіки та члени-кореспонденти), які обираються на конкурсних засадах Загальними зборами Академії в установленому Статутом Академії порядку довічно, а також врегулювати особливості трудових відносин з ними, порядок їх матеріального забезпечення. Прийняття наукових працівників Академії на роботу здійснюється з числа найбільш кваліфікованих учених і фахівців за результатами конкурсного відбору, порядок проведення якого має визначатися Президією Академії з урахуванням вимог чинного законодавства України. З метою закріплення в установах Академії кваліфікованих наукових працівників для них у Законі необхідно передбачити створення державою належних соціально-побутових умов, поліпшення їх пенсійного забезпечення, можливість надання їм житла, у тому числі службового, тощо.

Законом слід закріпити норму, що фінансування діяльності Академії здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України окремим рядком зі збереженням за нею функцій головного розпорядника цих коштів. Для фінансування виконання наукових досліджень Академії та інших її завдань можуть використовуватися також кошти місцевих бюджетів, доходи від власної господарської діяльності установ Академії, добровільні внески та благодійна допомога, гранти міжнародних і закордонних організацій, доходи від розміщення на депозитах тимчасово вільних коштів, а також інші кошти відповідно до законодавства.

У Законі мають бути передбачені довгострокові гарантії забезпечення стабільного фінансування Академії для виконання нею фундаментальних і прикладних наукових та науково-технічних досліджень, механізми цільового фінансування й ефективного використання результатів досліджень. У ньому також доцільно закріпити положення про те, що Академія та підпорядковані їй науково-дослідні інститути, інші академічні наукові установи та організації є неприбутковими установами. Ці установи повинні мати право самостійно використовувати власні надходження для виконання своїх статутних завдань згідно з чинним законодавством. Для зберігання і розпорядження такими коштами можуть відкриватися рахунки в державних або комерційних банках.

Щодо умов оплати праці працівників Академії, то вони повинні передбачати значне підвищення їхніх посадових окладів, середній рівень яких має бути не менш як удвічі вищим за середній рівень заробітної плати в промисловості. Необхідно забезпечити стабільну виплату посадових окладів у повному обсязі протягом усього року з надбавками за стаж наукової роботи, роботу в науковій сфері, доплатами за науковий ступінь і вчене звання, зі щорічною матеріальною допомогою на оздоровлення, преміюванням у межах фонду преміювання та економії фонду оплати праці, іншими стимулювальними персональними надбавками та доплатами, що має сприяти закріпленню в Україні наукових кадрів, насамперед тих, які досягають вагомих наукових результатів і є перспективними.

У Законі необхідно визначити й особливості управління майном Академії згідно з положеннями чинного Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу», за яким на сьогодні Академія як суб'єкт управління об'єктами державної власності вирішує питання щодо володіння, користування та розпорядження

наданим їй державою майном. Слід також передбачити встановлення Законом з урахуванням вимог Цивільного і Господарського кодексів України та сучасних потреб додаткових дієвих механізмів ефективного управління таким майном. При цьому мають бути уточнені й конкретизовані чинні механізми з метою усунення протиріч, недопущення неправомірного використання та відчуження майна Академії, зокрема шляхом приватизації, оренди з викупом та за іншими процедурами, у тому числі й за претензіями кредиторів. Доцільним є розширення прав інститутів Академії щодо управління закріпленим за ними майном; уточнення особливостей управління, реалізації та захисту майнових прав на об'єкти інтелектуальної власності, що створюються в наукових установах Академії; розширення прав цих установ з розпорядження майном, набутих за рахунок власних коштів; запровадження жорсткішої процедури відчуження земельних ділянок, що перебувають у користуванні Академії, у тому числі й для суспільних потреб.

Слід також встановити, що продаж майна Академії можливий лише на конкурсних засадах зі спрямуванням одержаних при цьому коштів (як і при відчуженні майна Академії в інших випадках, включаючи оптимізацію її майнового комплексу), за рішенням відповідних органів управління Академії, виключно на її розвиток та зміцнення матеріально-технічної бази.

Прийняття Закону України «Про Національну академію наук України», безумовно, вимагатиме внесення змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», які передбачатимуть насамперед більш чітке визначення статусу Академії як вищої наукової державної самоврядної організації в Україні, розмежування правового регулювання щодо Національної академії наук та галузевих академій наук; внесення до цього Закону положень щодо особливостей правового режиму діяльності галузевих академій наук, їх статусу та майнового комплексу, порядку управління ним

тощо. Необхідним буде також внесення відповідних змін до законів України «Про інформацію», «Про науково-технічну інформацію», «Про наукову і науково-технічну експертизу» тощо, Податкового кодексу України з метою узгодження їх положень із Законом «Про Національну академію наук України».

Важливо зазначити, що кожна країна з урахуванням історичного досвіду, наявного наукового потенціалу та суспільних потреб самостійно визначає систему правового регулювання науково-технічної діяльності й особливості правового статусу академічних та інших наукових і навчально-наукових установ [2]. Такі процеси відбуваються на пострадянському просторі у країнах СНД. Україна як незалежна держава задля збереження наукового потенціалу та розвитку наукової і науково-технічної сфери також має рухатися своїм шляхом, визначити законодавчі основи функціонування цієї сфери та статус її суб'єктів, зокрема НАН України.

Розроблення на основі викладених вище концептуальних положень і ухвалення Закону «Про Національну академію наук України», на наш погляд, сприятиме поліпшенню умов для розвитку наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні, підвищенню її ефективності, забезпеченню якнайкращого використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб суспільства, посиленню наукової обґрунтованості та підвищенню ролі Національної академії наук України у суспільному житті.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Шемшученко Ю.С., Усенко І.Б., Чехович В.А. та ін. Правовий статус Академії наук України (історія та сучасність). — К.: Наук. думка, 1993. — 301 с.
2. Березовський О.М., Варава Т.В., Вербіцька О.І. та ін. Академії наук країн Європи: у 2 кн. — К.: Інтертехнодрук, 2012.

Стаття надійшла 24.07.2013 р.

В.П. Назребельный

Институт государства и права им. В.М. Корецкого
Национальной академии наук Украины
ул. Трехсвятительская, 4, Киев, 01601, Украина

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ
ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НАЦИОНАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ НАУК
УКРАИНЫ – ТРЕБОВАНИЕ ВРЕМЕНИ

В статье на основе анализа действующего законодательства Украины о научной и научно-технической деятельности, а также практики его применения освещаются проблемные вопросы совершенствования правового статуса Национальной академии наук Украины на современном этапе. Обоснована необходимость принятия специального закона о НАН Украины, изложены его основные концептуальные положения.

Ключевые слова: НАН Украины, Устав, правовое регулирование, правовой статус, научно-техническая деятельность.

V.P. Nagrebelny

Koretsky Institute of State and Law
of National Academy of Sciences of Ukraine
4 Trjohsvjatitelska St., Kyiv, 01601, Ukraine

LEGAL SETTLEMENT
OF ORGANIZATION AND ACTIVITIES
OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES
OF UKRAINE – CALL OF TIME

On the basis of analysis of the current legislation of Ukraine on scientific and technological activities, as well as its practical application, the problematic issues of improving the legal status of the National Academy of Sciences of Ukraine at the present stage are highlighted. The necessity of adopting a special law on the National Academy of Sciences of Ukraine is justified and its main conceptual points are set out.

Keywords: NAS of Ukraine, the Charter, regulation, legal status, scientific and technical activities.