

В. НАГРЕБЕЛЬНИЙ,

*заступник директора Інституту
держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України, кандидат юридичних наук,
член-кореспондент НАПрН України*



УДК 340.11

Правовий статус Національної академії наук України: історія, сьогодення, перспективи розвитку

У статті, присвяченій 95-річчю заснування Національної академії наук України, висвітлюються питання історії становлення правового статусу НАН України та його розвитку на сучасному етапі. Обґрунтовується необхідність прийняття спеціального закону про НАН України та викладаються його основні концептуальні положення.

Ключові слова: Національна академія наук України, правове регулювання, правовий статус, Статут НАН України, наукова і науково-технічна діяльність.

Наприкінці листопада цього року Національній академії наук України (далі – Академія) виповнюється 95 років. Це не лише визначна дата в історії вітчизняної науки, а й подія справді всеукраїнського значення. Офіційною датою створення Академії вважається 27 листопада 1918 р. – день проведення Першого Спільного зібрання Української Академії наук (УАН). Заснування Академії стало закономірним результатом патріотичної діяльності кількох поколінь українських учених та громадських діячів, які спрямовува-

ли свої зусилля на інтелектуальне самоствердження нації. Водночас ця подія стала важливим кроком до утвердження передових підходів в організації фундаментальних наукових досліджень, повноправного входження української науки в європейський і світовий науковий простір.

Організаційна структура, форми і методи діяльності Академії зумовлені її правовим статусом, нормативним закріпленням її прав і обов'язків, повноважень. Цей статус з часу заснування Академії традиційно мав два рівні юридич-

ного визначення – державний (закони, укази Президента, постанови і розпорядження Уряду тощо) і внутрішньоакадемічний (Статут Академії, рішення Загальних зборів і постанови та розпорядження Президії Академії) [1].

Першими актами, якими закріплювався правовий статус УАН, були Статут УАН і декрет гетьмана П. П. Скоропадського від 14 листопада 1918 р. «Про заснування Української Академії наук». Статут готувався за надзвичайно складних умов становлення української державності та зародження національної правової системи. За цим Статутом УАН розглядалася як найвища державна наукова установа. У лютому 1919 р. УАН було офіційно визнано Урядом Радянської України і передбачалося надавати їй державну підтримку. Через два роки УАН перейменовано у Всеукраїнську Академію наук (ВУАН). У середині 20-х років завершився перший етап її становлення та визначення правового статусу.

Другій половині 20-х – початку 30-х років притаманні посилення державного впливу на Академію у формі імперативних приписів й відповідна побудова її структури. Цього часу запроваджено директивні планово-адміністративні засади у науково-дослідну діяльність інститутів Академії, розширився її склад, почала діяти аспірантура. У 1936 р. ВУАН було перейменовано в Академію наук УСРР. Тиск на неї з боку адміністративно-репресивної системи посилювався. Водночас, попри усі труднощі, у 30-х роках в Академії склалися чимало нових наукових шкіл і досягнуто важливих дослідницьких результатів, насамперед у галузі точних наук.

Під час Великої Вітчизняної війни більшість вчених Академії працювали на потреби оборони країни, а у повоєнний і наступні періоди основна увага була зосереджена на проблемах розвитку науково-технічного прогресу. Поступово Академія перетворилася на найбільший в Україні науковий центр із розвинутою дослідницькою, конструкторською і виробничо-експериментальною базою. Зміцніли її зв'язки з практикою, промисловим виробництвом, підвищилась ефективність теоретичних і прикладних досліджень, укріпилися контакти з іноземними науковими установами, вдосконалювалась правова база організації та діяльності Академії. Вчені Академії збагатили вітчизняну науку фундаментальними відкриттями, сприяли прогресові світової науки.

Проголошення України незалежною державою у серпні 1991 р. стало початком нового, сучасного етапу в діяльності Академії. Вона вийшла із системи союзної Академії і почала працювати на суверенну Україну. Того самого року змінилася й назва Академії – з «Академія наук УРСР» на «Академія наук України». Згодом Академії було надано статус національної наукової установи.

Нові умови викликали і зміни у правовому регулюванні діяльності Академії. Першорядне значення для утвердження її правового статусу як головної наукової установи незалежної держави і перебудови діяльності відповідно до нових завдань мали укази Президента України «Про забезпечення діяльності та розвитку Академії наук України» від 20 січня 1992 р. № 43 та «Про державну підтримку наукової діяльності Академії наук України» від 22 березня 1994 р.

№ 100, якими юридично утверджено визнання Академії вищою державною науковою організацією України, яка одержала статус національної установи.

Положення цих указів набули подальшого розвитку в Указі Президента України «Про додаткові заходи щодо державної підтримки Національної академії наук України» від 10 березня 2000 р. № 456. Цим Указом було визначено ключові завдання Академії на сучасному етапі, що характеризується економічним, соціальним, духовним піднесенням і об'єктивно вимагає суттєвого зростання рівня наукових досліджень, упровадження їх результатів у практику, активізацією ролі Академії у державному і суспільному житті. Основні з них – участь у формуванні державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності, концентрація зусиль на досягненні світового рівня фундаментальних і прикладних досліджень, 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 і рекомендацій з цих питань. Важливими напрямками діяльності Академії задекларовано підготовку наукових кадрів, сприяння інтеграції вітчизняного інтелектуального потенціалу у світовий науковий простір.

З метою створення відповідних умов для фахової діяльності вчених, розвитку матеріально-технічної бази Академії

Верховна Рада України 7 лютого 2002 р. прийняла Закон України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академій та статусу їх майнового комплексу». У ньому вперше на законодавчому рівні утверджено загальнодержавний статус Академії як вищої державної наукової організації України, на яку покладено організацію і здійснення фундаментальних та прикладних наукових досліджень, а також координацію фундаментальних досліджень у всіх наукових установах та організаціях України.

Окремі аспекти діяльності Академії та її правового статусу відображено також у законах України «Про наукову і науково-технічну експертизу» (1995 р.), «Про наукову і науково-технічну діяльність» (1998 р.), «Про наукову і науково-технічну інформацію» (2000 р.), «Про управління об'єктами державної власності» (2006 р.) тощо.

Згаданими законодавчими актами було розширено обсяг прав і обов'язків Академії, її відповідальність за рівень вітчизняної науки та стан фундаментальних досліджень у країні в цілому, незалежну оцінку процесів суспільного, науково-технічного і культурного розвитку Української держави. На Академію було покладено організацію, проведення та координацію наукових досліджень з фундаментальних проблем природознавства, технічних і гуманітарних наук з метою відродження і всебічного розвитку духовної та матеріальної культури народу України. Функціонування Академії ґрунтується на всебічній підтримці її статутної діяльності державою, безстроковою та безо-

платній передачі їй у користування без зміни форми державної власності всього потужного академічного майнового комплексу, створеного протягом багатьох десятиліть.

Водночас визнання високого державного статусу Академії, її особливої ролі загальнонаціонального інтелектуального центру реалізовано у розвитку внутрішньої самоврядності Академії як потужної наукової корпорації. Суть самоврядності полягає у самостійному визначенні тематики досліджень, своєї структури, вирішенні науково-організаційних, майнових, господарських, кадрових питань, здійсненні міжнародних наукових зв'язків тощо.

Нова суспільна атмосфера, що сприяла утвердженню демократичних самоврядних принципів управління наукою, піднесенню творчої ініціативи вчених, спричинила значні позитивні зрушення в організації діяльності Академії. Її нові Статuti 1992 р. та 2003 р., положення про секції, відділення та наукові установи, ухвалені Загальними зборами Академії після широкого громадського обговорення (1992 р., 1998 р., 2002 р.), відображали важливі демократичні зміни у внутрішньому житті наукових установ, свідчили про зростання впливу учених на формування і реалізацію наукової політики, розвиток економіки і духовної культури країни.

Із метою вдосконалення правового статусу Академії, приведення положень її чинного Статуту у відповідність до вимог чинного законодавства у квітні 2013 р. Загальними зборами було ухвалено нову редакцію Статуту Академії. У ньому відображено посилення ролі Академії у забезпеченні науково-техніч-

ного, 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 та відносної автономії (абсолютної бути не може) Академії є фактором, що сприятиме забезпеченню об'єктивності наукових досліджень. Важливими елементами нової редакції Статуту Академії є також положення щодо фінансово-економічних основ її діяльності, кадрового забезпечення, більш чіткого розмежування функцій і компетенції органів управління Академії тощо.

З часу проголошення незалежності України, як зазначалось вище, було прийнято цілу низку законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на державну 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 Національної академії наук України, її науково-дослідних установ та інших підрозділів. До того ж потенціал зазначених актів не може бути реалізований повною мірою через наявність існуючих колізій між нормами загального і спеціального законодавства, а також через невиправдане фактичне поширення на сферу академічної науки і діяльності НАН України та галузевих академій наук багатьох загальних норм законодавства (цивільного, господарського, фінансового, податкового, бюджетного, митного, трудового тощо), які не враховують особливостей

існуючих правовідносин у зазначеній сфері.

За таких обставин подальше істотне вдосконалення правового статусу і підвищення рівня правового забезпечення 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 й ролі Академії у розвитку української науки, уточнення правового статусу Академії, та правового режиму її майнового комплексу, упорядкування відносин Академії з державними інституціями, галузевими академіями наук, вищими навчальними закладами та суспільством у цілому. Як показала практика, часткове врегулювання цих питань у законах України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (1998 р.), «Про особливості правового режиму діяльності НАН України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» (2004 р.), «Про управління об'єктами державної власності» (2006 р.) та деяких інших нормативно-правових актах не можна вважати достатнім, оскільки належний рівень та системність правового регулювання діяльності Академії відповідно до її особливого статусу в суспільстві як державної і водночас самоврядної організації, а також ролі у вирішенні найважливіших питань забезпечення сталого розвитку Украї-

ни, повною мірою не забезпечуються. Не визначено, зокрема, дієві механізми реалізації багатьох завдань, покладених державою на Академію, регулювання її відносин з органами виконавчої влади тощо. Академія є національним надбанням; з нею пов'язаний майбутній економічний і соціальний розвиток держави, зростання її наукового і науково-технічного потенціалу. Тому розробка і прийняття спеціального комплексного законодавчого акта, який би системно та оптимально врегулював найважливіші аспекти відносин Академії з державою, зарубіжними і міжнародними науковими організаціями, виокремив особливості правового статусу Академії та правового режиму її майнового комплексу, безумовно, стало б важливим кроком на шляху вдосконалення законодавчого забезпечення вітчизняної наукової і науково-технічної сфери.

Отже, метою прийняття Закону України «Про Національну академію наук України», на нашу думку, є суттєве удосконалення правових, організаційних, фінансових та інших засад діяльності Академії, систематизація та визначення на законодавчому рівні найважливіших правових положень, спрямованих на забезпечення ефективного розвитку в державі фундаментальних і прикладних наукових досліджень та їх належної координації, 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, еколо-

гічних, гуманітарних та інших проблем, забезпечення належного рівня національної безпеки, зміцнення позицій України на міжнародній арені. Концептуально Закон повинен ґрунтуватись на вимогах Конституції, відповідних законів України, враховувати багаторічний досвід діяльності Академії, а також практику правового регулювання функціонування аналогічних інституцій в інших державах.

Важливо зазначити, що кожна країна з урахуванням історичного досвіду та існуючих суспільних потреб самостійно визначає систему правового регулювання науково-технічної діяльності і правовий статус академічних та інших наукових і навчально-наукових установ [2]. Подібні 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 рухатись своїм шляхом, включаючи визначення законодавчих основ функціонування цієї сфери та статусу її суб'єктів.

Тому предметом регулювання вказаного 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 реалізації 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 функціонування Академії як державної наукової самоврядної організації, а також кадрове, інформаційне, матеріально-технічне, фінансове та інше забезпечення діяльності Академії, інші найважливіші питання діяльності Академії, 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 діяльності її органів управління та установ, їх основні повноваження, механізми взаємодії під час виконання покладених на них повноважень) з урахуванням вимог цього Закону й інших актів законодавства повинні врегулюватися Статутом та іншими внутрішніми нормативними актами Академії, які розробляються і приймаються виходячи з її статусу як державної і водночас самоврядної наукової організації.

Суттєвим положеннями майбутнього Закону мають стати визначені у ньому принципи діяльності та основні завдання Академії. Зокрема, на нашу думку, Академія має здійснювати свою діяльність на основі таких принципів: конституційності та законності, самоврядності, демократичності, гласності та відкритості, наукової об'єктивності, максимальної інтеграції завдань розвитку суспільства, держави, науки, освіти та виробництва. З метою ефективного розв'язання покладених на Академію завдань, виходячи із загальносуспільних інтересів, її діяльність повинна ґрунтуватися на поєднанні державного

регулювання наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності із самоврядністю Академії, творчою ініціативою наукових колективів, свободою та незалежністю ученого у його наукових пошуках та їх результатах.

Для виконання покладених державою на Академію завдань, із збереженням існуючих, їй мають бути делеговані більш широкі повноваження, у сфері наукової і науково-технічної діяльності, зокрема, щодо проведення державних наукових експертиз, визначення пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових та науково-технічних досліджень в Академії та в цілому в Україні, координації фундаментальних досліджень, співпраці з державними органами, розпорядження майновим комплексом, міжнародного наукового співробітництва та ін.

Водночас для більш ефективного виконання покладених на Академію завдань держава має створювати належні умови функціонування Академії, роботи її працівників через відповідне фінансове, правове та інше забезпечення наукової та науково-технічної діяльності установ Академії, пріоритетне задоволення потреб інститутів Академії у новітньому обладнанні для проведення наукових досліджень, запровадження пільгового оподаткування господарських операцій, що здійснюються в межах діючих угод і проектів, які мають науково-дослідний характер та виконуються в межах міжнародного науково-технічного співробітництва, державних програм та науково-дослідних проектів. У Законі Академію слід визначити як одного з основних суб'єктів

державної наукової, науково-технічної та інноваційної політики. Проекти нормативно-правових актів з питань наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності мають вноситися в установленому порядку лише після обговорення з Академією та погодження нею. При розробленні та виконанні державних програм Академія може бути наділена правом їх замовлення.

Принциповим положенням Закону має стати закріплення у ньому порядку ухвалення Статуту Академії. До внесення у 2011 р. змін до Закону України «Про наукову 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 у Законі необхідно передбачити існуючий раніше порядок прийняття Статуту та змін до нього.

Попри тенденції до скорочення кількості головних розпорядників бюджетних коштів, у Законі слід передбачити, що фінансування діяльності Академії здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України окремим рядком зі збереженням за нею статусу головного розпорядника бюджетних коштів. Для фінансування виконання наукових досліджень Академії та реалізації інших її завдань можуть використовуватись кошти місцевих бюджетів, доходи від власної господарської діяльності установ Академії, добровільні внески та благодійна допомога,

гранти міжнародних та закордонних організацій, доходи від розміщення на депозитах тимчасово вільних коштів, а також інші кошти відповідно до законодавства.

Окремими нормами закону також слід передбачити довгострокові гарантії забезпечення стабільного фінансування Академії для виконання нею фундаментальних та прикладних наукових досліджень, механізми цільового фінансування та ефективного використання результатів виконаних досліджень. У ньому також необхідно закріпити положення про те, що Академія та підпорядковані їй науково-дослідні інститути, інші академічні наукові організації є неприбутковими установами. Свої власні надходження ці установи мають право самостійно використовувати для виконання своїх статутних завдань згідно з чинним законодавством. Для зберігання таких власних коштів Академії та її наукових установ та розпорядження цими коштами можуть відкриватись рахунки в державних або комерційних банках.

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 нині Академія як суб'єкт управління об'єктами державної власності вирішує питання щодо володіння, користування та розпорядження наданим їй державою майном. Варто також передбачити встановлення Законом з урахуванням вимог Цивільного і Господарського кодексів України та сучас-

них потреб додаткових дієвих механізмів досягнення ефективного управління таким майном. Водночас мають бути уточнені та конкретизовані діючі механізми для усунення суперечностей, недопущення неправомірного використання та відчуження майна Академії, зокрема, шляхом приватизації, оренди з викупом та за іншими процедурами, включаючи й за претензіями кредиторів. Доцільним вбачається: розширення прав науково-дослідних інститутів Академії з питань управління закріпленим за ними майном; уточнення особливості управління, реалізації та захисту майнових прав на об'єкти інтелектуальної власності, що створюються в наукових установах Академії; розширення прав наукових установ Академії з розпорядження майном, набутим за рахунок власних коштів; запровадження більш жорсткої процедури відчуження земельних ділянок, що знаходяться в користуванні Академії, включаючи й для суспільних потреб.

Розробка на основі викладених вище концептуальних положень і ухвалення Закону України «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 кращого використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб суспільства, посиленню наукової обґрунтованості стратегії держави розвитку та підвищенню ролі Національної академії наук України у суспільному житті країни.

Список використаної літератури

1. Правовий статус Академії наук України (історія та сучасність) / Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Наук. думка, 1993. – 301 с.
2. Академії наук країн Європи : у 2 кн. / НАН України, Нац. біб-ка України імені В. І. Вернадського ; редкол.: О.С. Оніщенко (голова) та ін. – К., 2012. – Кн. 1. – 648 с., Кн. 2. – 1140 с.

Стаття надійшла до редколегії 16.08.2013.

Нагребельный В. Правовой статус Национальной академии наук Украины: история, современность, перспективы развития

В статье, посвященной 95-летию основания Национальной академии наук Украины, освещаются вопросы истории становления правового статуса НАН Украины и его развития на современном этапе. Обосновывается необходимость принятия специального законодательного акта о НАН Украины и излагаются его основные концептуальные положения.

Ключевые слова: Национальная академия наук Украины, правовое регулирование, правовой статус, Устав НАН Украины, научная и научно-техническая деятельность.

Nahrebelny V. The conceptual foundation of the improvement the legal regulationthe activity of the National academy of Science of Ukraine

In an article on the 95th anniversary of the founding of the National Academy of Sciences of Ukraine, highlights the history of the development issues of the legal status of the NAS of Ukraine and its development at the present stage. Substantiates the need to adopt specific legislation on the NAS and set out its basic conceptual points.

Keywords: National Academy of Sciences of Ukraine, legal regulation, legal status, the Charter of the NAS of Ukraine, scientific and technical activity.