

СТЕПАНЕНКО Юрий Викторович¹

¹ Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Садовая-Кудринская ул., д. 9, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-3818-3087>

¹ Степаненко Юрий Викторович, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»; Москва. E-mail: stepanenko.50@mail.ru

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА НАУЧНОГО РАБОТНИКА В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ НОВЕЛЛ¹

Предмет/тема. На основе анализа планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, литературных и иных источников показывается эволюция процесса модернизации законодательных основ в части совершенствования правовых форм реализации конституционной свободы научного творчества. Формируется и обосновывается совокупность конституционных и законодательных положений, обуславливающих необходимость и возможность совершенствования и развития правового статуса научного работника в России².

Цели/задачи. Создание теоретической модели современных конституционных и законодательных оснований, позволяющих прогнозировать нормотворческие меры по совершенствованию и развитию правового статуса научного работника в нашей стране. Обоснование причин задержки кардинального обновления отечественного законодательства о науке.

Методология. Использовались методы описания, сравнения, анализа, синтеза, абстрагирования, правового моделирования, прогнозирования.

Выводы. В условиях современного динамичного конституционно-правового и административно-правового регулирования в области научной и научно-технологической деятельности появляются достаточные правовые основания для укрепления и развития правового статуса научного работника. Новеллы конституционного и административного законодательства побуждают и обязывают уполномоченные органы публичной власти, а также научное сообщество к созданию благоприятных форм, методов и условий для осуществления научными работниками, учеными научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности.

Ключевые слова: *поправки к Конституции РФ, научный работник, исследователь, правовой статус, законодательство о науке.*

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15032.

² Настоящая работа подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

Administrative law

Yury V. Stepanenko, honored lawyer of the Russian Federation, doctor of Law, professor, professor at the Department of Administrative Law and Process, University of O.E. Kutafina (MSLA); Chief Researcher of the Federal State Institution VNII of the Ministry of Internal Affairs of Russia

PROSPECTS FOR IMPROVING THE LEGAL STATUS OF A SCIENTIFIC WORKER IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL AND LEGISLATIVE NEWS

Abstract

Subject / Topic Based on the analysis of the plans of the legislative activity of the Government of the Russian Federation, literary and other sources, the evolution of the process of modernization of the legislative framework in terms of improving the legal forms of implementing the constitutional freedom of scientific creativity is shown. A set of constitutional and legislative provisions is formed and substantiated, which stipulate the need for and the possibility of improving and developing the legal status of a scientist in Russia.

Goals / Objectives Creation theoretical of a model of modern constitutional and legislative foundations that allow predicting rule-making measures to improve and develop the legal status of a scientist in our country. Substantiation of the reasons for the delay in the cardinal update of the national legislation on science.

Methodology Methods of description, comparison, analysis, synthesis, abstraction, legal modeling, forecasting were used.

Conclusion and Relevance In the context of modern dynamic constitutional and legal and administrative legal regulation in the field of scientific and scientific and technological activities, there are sufficient legal grounds for strengthening and developing the legal status of a scientist. The novelties of the constitutional and administrative legislation encourage and oblige the authorized public authorities, as well as the scientific community, to create favorable forms, methods and conditions for scientific research and development activities by scientists, scientists.

Keywords: *amendments to the Constitution of the Russian Federation, scientist, researcher, legal status, legislation on science.*

Проблема правового статуса научного работника как важного социального института в последние годы поднимается нами не впервые [1]. Большое внимание, которое ей уделяется, во многом связано с затянувшимся ожиданием принятия нового закона о науке. В 2016 году по инициативе Минобрнауки России был разработан законопроект «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации». Согласно Плану законопроектной деятельности Правительства РФ на 2017 год в декабре указанного года предусматривалось его представление в Правительство, а в марте 2018 года – внесение в Государственную Думу. Однако ни того, ни другого события на сегодняшний день так и не произошло, хотя сроки указанных процедур неоднократно переносились. В этом смысле представляется обнадеживающим заявление Председателя Правительства РФ М. Мишустина, сделанное им 12 мая 2021 года в Государственной Думе в ходе ежегодного отчета о деятельности Правительства. В частности, им было

сказано: «В деятельности Правительства главным было оперативное исполнение решений. Мы исключили возможность продления сроков... Для контроля сроков создали информационную систему мониторинга реализации ключевых задач Правительства»¹. В этом же отчете анонсирована глубокая настройка всей научной сферы, а также кардинальное обновление подхода к управлению и финансированию науки. Вместе с тем получается, что исходя из указанных нами ранее обстоятельств, рассчитывать на скорую модернизацию законодательства о науке не приходится. Поэтому указанные глубокие реформаторские преобразования будут осуществляться на основе подвергнутого жесткой критике со стороны заинтересованных органов государственной власти и научного сообщества Федерального закона от 23.08.1996 «О науке и государственной научно-технической политике». Где же логика? Никто из официальных лиц не дает разъяснений о том, приостановлена, прекращена работа над законопроектом или же она осуществляется кулуарно?

Об этапах этой правоподготовительной работы, а также возможных причинах «пробуксовывания» такой важной законодательной инициативы мы делились своими соображениями с юридическим научным сообществом [2]. Но воз, как говорится, и поныне там. В настоящее время «следов» законопроекта нет ни на официальном сайте Минобрнауки России, ни на сайтах Правительства РФ и Государственной Думы. Общественные консультации по законопроекту, но уже с наименованием «О научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации», на краудсорсинговой платформе «ПреОбразование» (<https://www.preobra.ru/improject-14111>), в результате которых поступило 821 предложение, завершились почти полтора года назад, 31 января 2020 года. Несмотря на то что на указанном сайте была анонсирована существенная доработка текста законопроекта с учетом поступивших предложений и замечаний, его обновленная редакция до настоящего времени не доведена до сведения общественности и нигде не опубликована. Складывается впечатление, что ни Минобрнауки России, как ответственный исполнитель, ни Правительство РФ, как субъект законодательной инициативы, уже не рассматривают этот законопроект как актуальный и перспективный. При этом, еще раз подчеркнем, официальные должностные лица не дают по этому поводу никаких комментариев и объяснений. А ведь на разработку, согласование, обсуждение, научное сопровождение законопроекта затрачены немалые людские, информационные, организационные и материальные ресурсы. Кто понесет ответственность за необоснованное расходование бюджетных средств?

В итоге сложилась ситуация правовой и организационной неопределенности. С одной стороны, Федеральный закон № 127-ФЗ действует. Однако со временем он существенно утратил свой регулятивный потенциал относительно динамично развивающихся общественных

¹ Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе. URL: <http://government.ru/news/42158/> (дата обращения: 21.05.2021).

отношений, принял гипертрофированную форму, часть норм в нем приобрела архаичный характер. Поэтому закон о науке подвергся серьезной критике со стороны ученых, а также практических работников, что также обусловило возникновение законодательной инициативы по его замене. С другой стороны, появление законопроекта, на первый взгляд адекватно реагирующего на современные вызовы и отражающего запросы государства и общества в области науки и инновационных технологий, снизило интерес заинтересованных органов и организаций, в том числе законодателя, к действующему Федеральному закону № 127-ФЗ. Так, если с 1998 по 2015 годы было принято 35 федеральных законов о внесении в него изменений, то с 2016 по 2020 годы, то есть в период активной подготовки законопроекта, – всего семь. На наш взгляд, это объясняется ожиданием оперативного принятия закона. Вместе с тем ожидаемая оперативность обернулась затянувшимся ожиданием.

И сейчас даже трудно сказать – хорошо это, или плохо. Поспешить тогда принять закон – сейчас бы пришлось его существенно корректировать с учетом появления новых общественных отношений, составляющих предмет его регулирования, и множества иных факторов. Среди факторов, сдерживающих нормальный темп прохождения законопроекта, можно назвать как объективные, так и субъективные. К объективным факторам можно отнести, например: а) необходимость гармонизации проекта федерального закона с положениями Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, а также с паспортом национального проекта «Наука»; б) упразднение в 2016 году Министерства образования и науки РФ и создание на его основе двух новых федеральных министерств, а также ликвидация Федерального агентства научных организаций, и др. Отметим, что образование и последующее упразднение ФАНО на какое-то время несколько разбалансировали управление наукой, так как выстроенная вертикаль правовой организации научной деятельности, перераспределение функций между Минобрнауки России и указанным федеральным агентством вскоре вновь потребовали перенастройки. Субъективными факторами можно считать формирование в 2020 году нового состава Правительства РФ, пересмотр и корректировка планов законопроектной деятельности прежнего кабинета министров и т.д.

Важно подчеркнуть, что с 4 июля 2020 года вступили в силу поправки к Конституции РФ. Кроме того, Указом Президента РФ от 25.12.2020 № 812 2021 год объявлен Годом науки и технологий. Эти важные обстоятельства, безусловно, также должны сказаться на динамике развития анализируемой законодательной инициативы. В то же время они должны послужить новым импульсом к завершению работы над законопроектом и, в частности, побудить законодателя и руководство страны по-новому взглянуть на социальный, в том числе правовой, статус научного работника.

В настоящее время на законодательном уровне правовой статус научного работника (исследователя) установлен Федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ст. 4). Вместе с тем в законопроекте «О научной и

научно-технической деятельности в Российской Федерации» наряду с понятием «научный работник» предусматривается понятие «ученый» (ст. 29). В понятийном аппарате национального проекта «Наука» имеются такие термины, как «ведущий ученый» и «молодой перспективный исследователь». При этом заметим, что в январе 2020 года Молодежным парламентом при Государственной Думе в Комитет по образованию и науке вносилось предложение о законодательном закреплении статуса молодого ученого¹. Еще раньше на проблему правового статуса молодых ученых обращалось внимание в юридической литературе [3]. Более того, 9 марта 2021 года во время встречи с Министром науки и высшего образования В. Фальковым глава государства одобрил его предложение о законодательном закреплении понятия и правового статуса молодых ученых². Представляется, что с учетом указанных факторов терминологическая проблема в работе над законопроектом должна актуализироваться.

Полагаем, что каким бы ни был в настоящее время правовой статус научного работника (исследователя), ученого, в том числе молодого, с учетом конституционных поправок 2020 года он должен приобрести новые видообразующие признаки и элементы в части повышения государственных гарантий, государственной поддержки и создания благоприятных условий для осуществления научной деятельности. По нашему мнению, для этого имеются достаточные конституционные основания. К тому же этот процесс уже начался. В частности, одной из целей отечественной молодежной политики является создание условий для участия молодежи в научной жизни общества, а одним из направлений реализации указанной политики – содействие научной и научно-технической деятельности молодежи.

Часть 1 статьи 67 Конституции РФ дополнена положением о том, что на территории Российской Федерации могут создаваться федеральные территории. При отсутствии общего федерального закона, которым бы устанавливались целевое назначение, порядок создания таких территорий и организации публичной власти на них, можно предположить, что они могут создаваться в различных целях. Вместе с тем законодатель обязал органы публичной власти федеральной территории «Сириус» способствовать созданию благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, а также реализации приоритетов научно-технологического развития страны.

О приоритетности научного направления в конституционных поправках свидетельствует и то, что исключительная компетенция Российской

¹ Парламентская газета. Издание Федерального Собрания Российской Федерации. Молодежный парламент предложил закрепить в законе понятие «молодой учёный». URL: <https://www.pnp.ru/politics/molodyozhnyy-parlament-predlozil-zakreplit-v-zakone-ponyatie-molodoy-uchyonyy.html> (дата обращения: 19.02.2021).

² Встреча с Министром науки и высшего образования Валерием Фальковым. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65110> (дата обращения: 15.03.2021).

Федерации дополнена такими наукоемкими элементами, как установление основ федеральной политики и федеральные программы в области научно-технологического развития Российской Федерации, а также информационные технологии.

В соответствии с новым пунктом «е.5» статьи 83 Конституции РФ Президент РФ формирует Государственный Совет РФ. В качестве рабочих органов в нем создаются комиссии по направлениям деятельности Совета. Государственному Совету и его рабочим органам предоставлено право привлекать для осуществления аналитических и экспертных работ ученых и специалистов. Наряду с другими комиссиями в составе Государственного Совета создана комиссия по направлению «Наука», председателем которой назначен губернатор Новосибирской области А.А. Травников. Информацию о том, какими ученой степенью и ученым званием он обладает, к сожалению, найти не удалось.

Важно также отметить новые конституционные полномочия Правительства РФ, имеющие значение для науки и совершенствования статуса научного работника. Так, в соответствии с пунктом «в.1») части 1 статьи 114 Конституции РФ Правительство обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития РФ, сохранение и развитие ее научного потенциала. Пунктом «е.3») этой же статьи Правительство РФ призвано содействовать развитию предпринимательства и частной инициативы, что можно рассматривать как конкретизацию свободы научного, технического и других видов творчества, гарантируемой каждому статьей 44 Конституции РФ и являющейся важным компонентом общего правового статуса гражданина.

Полагаем, что определенный потенциал для совершенствования социального, в том числе правового, статуса научного работника содержится и в конституционной новелле, в соответствии с которой в Российской Федерации гарантируется уважение человека труда (ст. 75.1). Не подлежит сомнению, что научный работник – это человек труда, только умственного. Однако поскольку в самой Конституции РФ содержание понятия «человек труда» не раскрывается, оно должно быть конкретизировано в одном из ключевых федеральных законов, например в Трудовом кодексе РФ. В противном случае оно так и останется конституционной декларацией, сложной для непосредственного применения. Ведь конституционная терминология должна соответствовать реалиям, ясно обозначать сущность явления, раскрывать его содержание, обладать четкостью и определенностью формулировок, обеспечивать взаимосвязи терминов [4, с. 20].

По мнению некоторых ученых, в действующей редакции Конституция РФ, по существу, содержит завершённую модель регулирования отношений в области науки. Очевидно, что это адекватная база для развития государства в условиях перехода к новому технологическому укладу [5]. Вместе с тем, на наш взгляд, такой категорический вывод представляется несколько преждевременным. Как известно, нет предела

совершенству, в том числе правовому. С учетом декларативности соответствующих конституционных новелл все-таки заметим, что развитие науки и совершенствование статуса научного работника во многом зависят от правильной интерпретации новых конституционных установлений в текущем административном и ином законодательстве. Конечно, речь идет о формировании правового положения, что называется, продвинутого уровня, без анахронизмов. Для отечественной науки и ее акторов сейчас создаются все условия для развития, в том числе юридические. Например, обращаясь к прошлому, с недоумением и непониманием вспоминается факт, что до середины XIX века высшее образование для женщин, мягко говоря, не поощрялось. Сейчас гендерная принадлежность в образовании и науке не имеет никакого значения. Хорошая половина ученых – женщины.

Резюмируя сказанное, подчеркнем, что необходимо использовать все заложенные в обновленных Конституции и российском текущем законодательстве возможности для усиления роли ученых, научных работников в инновационном развитии государства и общества с одновременным повышением их творческой активности, а также социальной и профессиональной ответственности за результаты научной деятельности.

Список источников:

1. Степаненко (2019) – Степаненко Ю.В. Правовой статус научного работника: ключевые понятия // Административное право и процесс, 2019, № 5. С. 26-32.

2. Степаненко (2020) – Степаненко Ю.В. О совершенствовании законодательства о науке и правового статуса научного работника // Современный юрист, 2020, № 1 (30). С. 17-29.

3. Матюшенков, Степаненко (2020) – Матюшенков Д.М., Степаненко Ю.В. О правовом статусе молодых ученых // Современный юрист, 2019, № 3 (28). С. 19-27.

4. Чиркин (2017) – Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография / В.Е. Чиркин; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 272 с.

5. Хабриева, Клишас (2020) – Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020.

References:

Stepanenko (2019) - Stepanenko Yu.V. Legal status of a scientist: key concepts // Administrative law and process [Pravovoy status nauchnogo rabotnika: klyuchevyye ponyatiya // Administrativnoye pravo i protsess]. 2019. № 5. P. 26-32.

Stepanenko (2020) - Stepanenko Yu.V. On improving the legislation on science and the legal status of a scientist // Modern lawyer [O sovershenstvovanii zakonodatel'stva o nauke i pravovogo statusa nauchnogo rabotnika // Sovremennyyi yurist]. 2020. № 1 (30). P. 17-29.

Matyushenkov, Stepanenko (2020) - Matyushenkov D.M., Stepanenko Yu.V. On the legal status of young scientists // Modern lawyer [O pravovom statusе molodykh uchenykh // Sovremenny yurist]. 2019. № 3 (28). P. 19-27.

Chirkin (2017) - Chirkin V.E. Constitutional terminology: monograph / V.E. Chirkin; Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. - M.: Norma: INFRA-M [Konstitutsionnaya terminologiya: monografiya / V.Ye. Chirkin; Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii. - M.: Norma: INFRA-M]. 2017. - 272 p.

Khabrieva, Klishas (2020) - Khabrieva T.Ya., Klishas A.A. Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities." Moscow: Norma, INFRA-M [Tematicheskiy kommentariy k Zakonu Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ "O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti". Moskva: Norma, INFRA-M]. 2020.