

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

на правах рукописи

ГОРДЕЙ ВЕРАНИКОЛАЕВНА

**Государственно-правовое регулирование
научной деятельности в условиях становления
рыночной экономики в России**

**Специальность: 12.00.14 - административное право; финансовое право;
информационное право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва - 2005



Работа выполнена в секторе административного права Института государства и права Российской академии наук

Научный руководитель: кандидат юридических наук
Гордеева Нина Аркадьевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Попов Лев Леонидович
кандидат юридических наук
Киржиманов Максим Геннадьевич

Ведущая научная организация: Академия народного хозяйства при
Правительстве Российской Федерации

Защита диссертации состоится 15 июня 2005 г. в 11 часов на заседании
Диссертационного совета Д 002.002.02 в Институте государства и права
Российской академии наук по адресу: 119992, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства
и права Российской академии наук.

Автореферат разослан «12» мая 2005 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



С.В. Королев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. С 1991 года Россия вступила в полосу реформирования политической системы, экономических отношений, социальной сферы, что привело к необходимости полной замены действовавшего законодательства. Наука как наиболее чувствительная к политической и экономической нестабильности отрасль деятельности оказалась неприспособленной к новым условиям хозяйствования - рыночным отношениям, а дефицит бюджетного финансирования науки вызвал деструктивные процессы, падение престижа научного труда, потерю значительной части имевшегося научного потенциала, другие негативные явления.

Организационные мероприятия, осуществляемые в этот период органами государственной власти, а также принятие ряда важных для научной сферы законов и иных нормативных правовых актов, программных документов, таких как: Доктрина российской науки (1996 г.), Концепция реформирования российской науки на период 1998 - 2000 годы (1998 г.), Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу (2002 г.), не привели к радикальным изменениям в состоянии науки.

Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» (1996 г.) наука признана социально значимой отраслью, определяющей уровень развития производительных сил государства. Закон закрепил основные права и обязанности научных работников, утвердил принципы государственного регулирования научной деятельности, другие важные положения. Однако осталось еще немало нерешенных проблем, спорных вопросов, устаревших правовых норм и пробелов в законодательстве, регулирующем отношения в научной сфере.

Очевидно, что для адаптации научной сферы к новым социально-экономическим условиям ее реформирование должно опираться на научно обоснованные решения органов государственной власти, в том числе связанные

с реструктуризацией организационной системы науки и повышением ее эффективности, а также учитывать необходимость создания благоприятного климата в экономике страны для привлечения инвесторов как в сферу науки, так и в сферу производства, потребляющего научные достижения. От позитивного решения назревших здесь проблем в значительной степени зависит не только будущее науки, но и эффективность функционирования Российского государства, благосостояние всего общества. В то же время мероприятия по реализации положений Концепции участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере науки, (2004 г.) пока еще трудно оценить.

В связи с этим исследование правовых проблем организации и функционирования научной сферы в условиях становления рыночной экономики является весьма актуальным. Актуальность диссертационного исследования обусловлена также необходимостью выработки конкретных предложений по совершенствованию законодательства в сфере науки, потребностью в проведении анализа накопленного теоретического и практического материала по вопросам государственного управления научной деятельностью как советского, так и современного периода.

Осуществляемые ныне реформы в научной сфере не содержат, по мнению автора, комплексных решений. Недостаток бюджетного финансирования научных организаций государство пытается восполнить организационными мероприятиями, связанными с реорганизацией и ликвидацией значительного числа научных организаций. При этом остается без должного внимания основной субъект научной деятельности — научный работник, правовое положение которого сейчас подвергается изменениям.

Степень научной разработанности темы исследования.

В отечественной юридической литературе имеется немало работ, посвященных отдельным проблемам организации и управления научной деятельностью советского периода, в частности, проблемам планирования научных исследований, внедрения научных результатов в производство, переводу

научных организаций на хозрасчет, правовому регулированию трудовых отношений и кадровым вопросам. В связи с необходимостью адаптации научной сферы к рыночным отношениям в печати активно обсуждались проблемы финансирования науки, «утечки умов», совершенствования государственной научно-технической политики, организационной перестройки в науке и другие. Комплексных исследований, предлагающих конкретные решения по назревшим проблемам, не проводилось. Вместе с тем, остро встала проблема правового обеспечения реформирования научной сферы. Применяемое здесь законодательство недостаточно учитывает специфику научной деятельности и возможности ее адаптации к требованиям рыночных отношений. Кроме того, оно содержит устаревшие правовые нормы, пробелы, декларации, повторы, другие недостатки. Все названные недостатки присутствуют и в законодательстве, определяющем правовой статус субъектов научной деятельности. В то же время необходимо уточнить основные юридические понятия, применяемые в сфере науки.

Проблема правового положения научных работников впервые была поднята И.Н. Анановым еще в 1928 году¹. В последующем в работе Г.И. Федькина² было предложено принять специальный нормативный акт, в котором устанавливалось бы правовое положение научного работника. Однако в этой связи специальное исследование так и не было проведено. В юридической литературе имеются отдельные публикации, в основном советского периода, о правовом регулировании трудовых отношений, правах и обязанностях научных работников. К настоящему времени разработаны теоретические основы правового статуса личности (человека и гражданина). В то же время работ, посвященных проблемам разработки правового статуса научного работника и его специфике, которая должна учитываться в условиях функционирования в рыночной экономике, не имеется.

Таким образом, отсутствие в юридической литературе работ, посвященных комплексному изучению проблем правового регулирования

¹ См.: Ананов, И.Н. Правовое положение научных работников. – М., 1928.

² См.: Федькин, Г.И. Правовые вопросы организации научной работы в СССР. – М., 1958.

научной деятельности в условиях реформирования и изменения государственного управления (регулирования) научной сферой, несовершенство действующего законодательства в этой сфере предопределили выбор темы диссертационного исследования. При этом акцентировано внимание на основном субъекте научной деятельности - научном работнике.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы заключалась в исследовании проблем, связанных с государственным управлением научной деятельностью и ее правовым регулированием в условиях становления рыночной экономики. Это определило постановку следующих задач:

- анализ основных юридических понятий в сфере науки;
- обзор состояния изученности темы диссертационного исследования;
- исследование организационных и правовых основ государственного управления научной деятельностью, начиная с советского периода России по настоящее время, с целью сопоставления методов управления, выявления общих закономерностей и различий в реализации государственной научной политики;
- изучение проблем реформирования научной сферы на современном ее этапе;
- анализ проблем сохранения кадрового потенциала науки в условиях реформирования научной сферы и путей его развития;
- изучение законодательства, регулирующего отношения в сфере научной деятельности, а также международных документов, относящихся к данной сфере;
- выявление пробелов, противоречий и других недостатков в правовом регулировании научной деятельности;
- исследование правового статуса научных работников, в том числе в связи с административно-правовыми, трудовыми и иными правоотношениями в сфере научной деятельности;
- систематизация правовых норм, регулирующих правовой статус научного работника;

- разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации.

Предмет и объект диссертационного исследования. Предмет диссертационного исследования - механизмы государственного управления научной деятельностью, законодательство в сфере науки советского и постсоветского периодов, а также международные документы, содержащие основные принципы разработки правового статуса научного работника.

Объектом диссертационного исследования явились общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением научной деятельности (в частности, административно-правовые, трудовые и договорные (гражданско-правовые) отношения) и ее государственно-правовым регулированием.

Методология. При разработке темы диссертации применялся системный подход, основанный на использовании историко-правового, структурно-функционального методов, сравнительно-правового анализа, периодизации и других методов научного познания, широко применяемых в юридической науке и апробированных практикой.

В связи с многоплановостью выбранной темы диссертационного исследования автор применил комплексный подход, однако при этом сделал ряд необходимых ограничений, то есть проанализировал отдельные исторические периоды и важные для понимания современных проблем законы и иные нормативные правовые акты того времени, а также действующее законодательство Российской Федерации с целью их сопоставления. Основное внимание автор сконцентрировал на проблемах, касающихся правового статуса научных работников. Это позволило сделать ряд теоретических обобщений, сформулировать конкретные выводы и дать практические рекомендации по исследованным проблемам.

Теоретические основы и нормативная правовая база исследования. При написании диссертации были изучены нормативные правовые акты советского и постсоветского периодов, международные документы, социологические исследования, научные труды и публикации юристов-научковедов, а также статистические данные.

В своем исследовании автор опирался на теоретические разработки известных ученых-юристов, специалистов в области конституционного, административного, финансового, гражданского, трудового права.

Теоретической основой диссертации стали работы по проблемам государственного управления (регулирования) научной деятельностью и правового положения ее субъектов. Это работы таких юристов, как: А.С. Автономов, С.И. Айвазян, Ю.А. Веденеев, Н.А. Гордеева, Л.И. Лазор, К.А. Ланге, В.В. Лапаева, М.И. Пискотин, В.П. Рассохин, В.А. Рассудовский, М.П. Ринг, В.Г. Сойфер, О.А. Супатаева, А.Я. Петров, Г.И. Федькин, М.М. Филь, Н.Ю. Хаманева, а также работы ученых экономистов, социологов и других специалистов, в частности, В.А. Воронцова, С.Ю. Глазьева, Л.М. Гохберга, С.Егерева, С.А. Кугеля, Г.А. Лахтина, Н.С. Лялюшко.

При разработке правового статуса научного работника были изучены общетеоретические основы правового регулирования статуса личности в Российской Федерации, труды известных ученых-правоведов: Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, С.П. Кожевникова, В.А. Кучинского, Е.А. Лукашевой.

Проанализированы Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Декларация прав научного работника (1968 г.), Рекомендация о статусе научных работников (1974 г.) и другие международные документы. В целях осуществления сравнительного анализа правового регулирования и отражения в законодательстве специфики научного труда были изучены принятые в разное время ведомственные положения и инструкции.

Положения и выводы диссертации основаны на изучении норм Конституций СССР и РСФСР, Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, постановлений Конституционного Суда РФ. Вместе с тем, проведен анализ нормативных правовых актов министерств и ведомств.

Научная новизна работы. Диссертационная работа представляет собой попытку комплексного, всестороннего исследования проблем государственно-правового регулирования научной деятельности в условиях становления

рыночной экономики в России и разработки правовых механизмов адаптации сферы науки к рыночным отношениям.

Показана необходимость определения и уточнения основных юридических понятий в сфере научной деятельности в целях их единообразного применения в законотворчестве. Предложено уточненное определение юридического понятия «научный работник», определены основные элементы правового статуса научного работника, введены новые для российского законодательства понятия «должностной рост» и «научная карьера».

Рассмотрены советский и постсоветский периоды развития научной деятельности и этапы организации государственного управления ею. При этом сопоставлены основные методы государственного управления и эффективность их применения, сделан ряд обобщений и выводов. Показано, что на современном этапе реформирование сферы науки осуществляется, как и раньше, без всестороннего изучения имеющихся проблем, при этом необоснованно применяются прежние подходы и методы. Нуждается в оптимизации государственное управление научными организациями и вузами, находящимися в ведении различных министерств и ведомств.

Проведен сравнительный анализ изменения законодательства в научной сфере. Внесены предложения по совершенствованию правового регулирования, в частности, касающегося подготовки научных кадров, трудовых, договорных (гражданско-правовых) и иных правоотношений, с целью укрепления правового статуса научного работника и его разработки в соответствии с требованиями развития рыночных отношений, повышения заинтересованности научных работников в достижении значимых научных результатов и престижа научного труда.

Дана систематизация и классификация правовых норм, обеспечивающих регулирование правового статуса научного работника. Предложены структура и основные положения, которые могут быть использованы при разработке проекта нормативного правового акта - Положения о правовом статусе научного работника.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Для законодательства в сфере научной деятельности важно единообразное применение основных юридических понятий, разработка и уточнение которых в настоящее время являются весьма актуальными. В частности, применяемое в настоящее время понятие «научный работник» нуждается в уточнении и соответствующих теоретических исследованиях. Определение данного понятия должно распространяться на лица, которые занимаются на профессиональной основе в основном научной деятельностью, в том числе в системе высшего образования.

2. Современный этап реформирования научной сферы, направленный на оптимизацию структуры и состава государственного сектора науки, не учитывает в должной мере исторический опыт (в новых условиях необоснованно используются подходы и методы, применяемые в советский период), осуществляется без всестороннего анализа проблем в сфере науки. Вместе с тем, проводимые мероприятия нуждаются в критической оценке, тогда как должны базироваться на научно обоснованных критериях. Необходимо совершенствование механизмов государственного управления деятельностью государственных научных организаций и вузов, не находящихся в непосредственном ведении Министерства образования и науки Российской Федерации. Правовой статус субъектов научной деятельности нуждается в корректировке в соответствии с требованиями, диктуемыми рыночными отношениями.

3. С переходом России к рыночной экономике правовое регулирование организации системы подготовки научных кадров почти не изменилось. При этом расширилась практика использования договорных отношений. Не изменился основной объем прав (гарантий) научных работников, повышающих свою квалификацию и профессиональный уровень. В целях сохранения кадрового потенциала науки целесообразно предоставление им дополнительных прав (гарантий), внесение таких изменений в законодательство, которые направлены на повышение престижа научной деятельности и статуса научного работника.

4. Правовое регулирование трудовых отношений научных работников не учитывает особенностей научной деятельности, имеются пробелы/противоречия и устаревшие правовые нормы. При наличии института периодической аттестации работников сохранение конкурсного их переизбрания на должности научных сотрудников и профессорско-преподавательские должности не является обоснованным.

5. Роль договорных отношений в научной сфере в условиях рыночной экономики возрастает, в том числе между научными организациями, вузами и органами государственного управления, при этом изменилось положение научного работника. Некоторые отношения, в которые он вступает в связи с выполнением научных работ, недостаточно урегулированы нормами права.

6. Необходимо совершенствование правового регулирования статуса научного работника с учетом новых экономических условий, принятие нормативного правового акта, которым вносилось бы единообразие в понятийный аппарат, закреплялись основные права, свободы и обязанности научных работников, гарантии государства по обеспечению этих прав и свобод, ответственность должностных лиц в случае их нарушения.

7. Совершенствование действующего законодательства может идти путем: а) внесения дополнений в Положение о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации (1998 г.), в пункт 13 статьи 19 и статью 30 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; б) изменения редакции абзаца 1 пункта 1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»; в) внесения поправок и дополнений в статьи 57, 59, 80 - 82, 336, 379 Трудового кодекса Российской Федерации; г) дополнения новыми нормами главы 52 «Особенности регулирования труда педагогических работников» Трудового кодекса Российской Федерации либо разработки отдельной главы о регулировании труда всех категорий научных работников; д) внесения других изменений, предложенных автором в диссертационной работе.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Теоретическое значение проведенного диссертационного исследования заключается в сформулированных научных выводах и обобщениях.

Изучение механизмов государственного управления научной деятельностью в историко-правовом аспекте позволило сделать выводы, которые могут быть учтены при разработке программных документов, выработке новых и совершенствовании существующих методов государственного управления научной сферой, включаться в лекционный материал и учебные пособия. Результаты диссертационного исследования состояния правового регулирования подготовки научных кадров, трудовых и договорных (гражданско-правовых) отношений и внесенные автором предложения по их совершенствованию могут быть применены при разработке механизмов адаптации научной сферы к условиям рыночной экономики.

Внесен определенный вклад в разработку юридических понятий (например, в уточнение определения понятия «научный работник»), решение проблем правового регулирования трудовых отношений и реализации научным работником своих прав, в том числе права на повышение научной квалификации и связанной с ним проблемы повышения престижа научного труда. Впервые показано развитие договорных отношений в сфере науки в обобщенном виде и изменение положения научного работника.

Практическая значимость диссертационной работы состоит в том, что внесен ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации, включая пенсионное законодательство в научной сфере. Кроме того, имеет теоретическое и практическое значение проведенная автором систематизация и классификация правовых норм, определяющих правовой статус научного работника. Предложены структура и отдельные положения к проекту Положения о правовом статусе научного работника, которые могут быть использованы в законотворческой работе.

Диссертация может представлять интерес для специалистов-ученых, юристов, аспирантов, работников научных организаций и вузов, работников государственных органов, осуществляющих функцию управления научно-технической сферой, депутатов законодательных органов.

Апробация результатов исследования. Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, отражены в пяти опубликованных научных работах. Материалы исследований прошли апробацию на теоретических конференциях аспирантов и соискателей, обсуждались на заседаниях сектора административного права Института государства и права Российской академии наук, а также на мероприятиях, посвященных проблемам состояния вузовской науки.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложения (структура и положения к проекту Положения о правовом статусе научного работника).

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность диссертационной темы исследования, дана характеристика состояния научной разработанности проблем, затронутых в работе, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, показана методологическая основа, теоретическая и правовая база исследования, определена новизна и практическая значимость результатов диссертационной работы, приведены положения и выводы, выносимые на защиту.

В первой главе «Научная деятельность как объект государственно-правового регулирования» дана краткая характеристика научной деятельности как вида общественной деятельности и объекта управления, рассмотрены основные юридические понятия, применяемые в сфере науки и в законодательстве о науке. Проведен историко-правовой анализ проблем государственного управления научной деятельностью.

В первом параграфе «Юридические понятия. Особенности объекта управления (правового регулирования)» перечислены особенности научной

деятельности как вида деятельности и объекта управления, важные для установления специфики в ее правовом регулировании. Показаны основные формы организации науки и субъекты научной деятельности, при этом акцентировано внимание на научном работнике как основном субъекте научной деятельности, требующем особой правовой защиты в связи со значимостью его труда.

Проанализированы основные юридические понятия и термины: «научная деятельность», «научная организация», «научный работник», «управление научной деятельностью», применяемые в сфере науки и в законодательстве о науке. Аргументировано, почему нуждается в уточнении определение понятия «научный работник». Различные интерпретации данного определения вносят определенные трудности при его применении в законодательстве. Например, употребляя понятие «научный работник», часто подразумевают при этом его статус в определенной должности. В диссертационной работе предложены не только поправки в официальное определение, содержащееся в Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», но и предложено новое уточненное определение. При этом выделено несколько категорий научных работников.

Во втором параграфе «Исторический аспект государственного управления научной деятельностью» проведен, начиная с первых лет советской власти, краткий историко-правовой анализ проблем государственного управления научной деятельностью. Выделены отдельные периоды в развитии науки и этапы организации системы государственного управления научной деятельностью. Приведены основные нормативные правовые акты, отражающие изменение научно-технической политики Советского государства, сопоставлены методы государственного управления: правовой и организационные методы, планирование, хозяйственный расчет, государственный заказ и другие.

Государственное управление научной деятельностью показано в развитии: оно претерпевало ряд изменений, и в соответствии с этим изменялась сфера науки как объект управления. Государство неоднократно предпринимало

меры по реформированию науки, обусловленные изменениями политического курса и существующих экономических, социальных условий в стране. Значение экономических методов с течением времени возрастало.

К концу советского периода была образована разветвленная сеть научных организаций и система государственных органов управления. Кроме того, в целях совершенствования хозяйственных отношений и методов управления был осуществлен перевод научных организаций на хозяйственный расчет и самофинансирование. Вместе с тем, государство перешло к финансированию конкретных научных программ по приоритетным (им определяемым) научным направлениям. Однако, как следует из нормативных правовых актов и научных публикаций того времени, на практике хозяйственный расчет оказался приемлемым лишь в прикладных областях науки и то частично. Обращает на себя внимание то, что повысить эффективность научной деятельности предполагалось достичь без дополнительных затрат и соответствующего увеличения оплаты труда научных работников, игнорировались особенности научной деятельности как объекта управления, имелись пробелы в ее правовом регулировании.

Отмечено постепенное развитие кризисных явлений в сфере науки: падение престижа научного труда, снижение темпов роста численности научных кадров высшей квалификации, невостребованность научных результатов практикой.

Во второй главе «Проблемы реформирования научной сферы на современном этапе» рассмотрены основные направления реформирования научной сферы, а также правовое регулирование научной деятельности в рыночных условиях.

В первом параграфе «Основные направления реформирования научной сферы. Влияние экономического фактора» показано, что переход России к новой социально-экономической политике сопровождался резким снижением финансирования всей научной сферы, повлекшим распад организационной структуры науки. Сделан вывод о том, что экономический фактор был определяющим в принятии решения реформировать научную сферу. Таким

образом, сложились крайне неблагоприятные условия для адаптации научных организаций к рыночной экономике, в том числе дефицит денежных средств, сокращение числа научных организаций, значительные кадровые потери.

Проанализированы законодательные и иные нормативные правовые акты, составившие правовую основу реформирования научной сферы, а также ряд программных документов Президента РФ и Правительства РФ. Выделено несколько основных направлений реформирования данной сферы, в частности: проведение структурных перестроек в организации науки путем реорганизации и ликвидации научных организаций, поиск эффективной системы финансирования (но при одновременном сокращении бюджетного финансирования), совершенствование действующего законодательства Российской Федерации.

В диссертации рассмотрены проблемы финансирования науки, в том числе организации фондов поддержки научной деятельности как формы финансирования научных исследований и одной из ступеней на пути реформирования научной сферы.

Показано, что за последние годы произошли существенные изменения в организационной структуре сферы науки, неоднократно подвергались реформированию система и структура органов государственного управления. В настоящее время утверждена новая система и структура федеральных органов исполнительной власти, которая призвана обеспечить повышение эффективности государственного управления. Однако не проработаны до конца все вопросы, касающиеся разграничения полномочий в установленных для них сферах деятельности. Проведенная реформа не устранила разобщенность в управлении научными организациями и вузами. Так, сохранилась разная подведомственность вузов и их двойное подчинение, что сказывается на их финансировании и возможности участия в федеральных целевых научных и образовательных программах. Кроме того, установилась неопределенность в вопросах государственного управления отраслевыми научными организациями (вузами). Например, Министерству сельского хозяйства РФ (включая его федеральное агентство и федеральную службу), в ведении которого находятся

сейчас сельскохозяйственные вузы, фактически не предоставлено необходимых полномочий на участие в их управлении.

Целью реформирования научной сферы на современном этапе является оптимизация ее структуры и состава, что должно произойти за счет сокращения числа государственных научных организаций (укрепление государственного сектора науки путем поддержки отдельных научных организаций) либо изменения их организационно-правовой формы, развития негосударственного сектора. При этом используются те же методы: конкурсное распределение бюджетных средств (программно-целевой метод), государственный заказ, другие организационные методы. Механизмы адаптации научной сферы к рыночным отношениям не разрабатываются. Однако обозначены новые подходы в реализации государственной научно-технической политики, которые затронут не только организационные, но и имущественные вопросы, а также интересы субъектов научной деятельности. Одна из основных проблем - проблема правового обеспечения научной деятельности остается не решенной.

Предлагаемые организационные изменения в сфере науки ведут фактически к дальнейшей потере ее кадрового потенциала. Реформирование научной сферы, включающее структурные перестройки, изменение условий финансирования и соответствующие этому методы управления научной деятельностью, изменили правовое положение научных работников. Поэтому сделан вывод о том, что проблемы реформирования научной сферы рассматриваются и решаются односторонне.

На основе анализа статистических данных по численности и составу, подготовке научных кадров высшей квалификации показано, что кадровый потенциал науки подвергся не только количественным изменениям, но и качественным. По мнению автора, необходимых мер для решения проблемы повышения престижа научного труда не принимается. Обосновывается, что первоочередное внимание должно уделяться трудоустройству молодых кадров, повышению уровня оплаты труда в науке, разработке и укреплению правового статуса научного работника.

Во втором параграфе «Кадровое обеспечение сферы науки» прослежено изменение правового регулирования подготовки научных кадров, затронуты проблемы повышения престижа научной деятельности, обоснована актуальность диссертационного исследования.

Показано становление институтов подготовки научных кадров высшей квалификации: аспирантуры, докторантуры, соискательства и переподготовки (институты повышения квалификации, стажировка), а также государственной системы аттестации (присуждения ученых степеней). Несмотря на имеющиеся проблемы, государство обеспечивало мероприятия по наращиванию кадрового потенциала науки. Предпринятый перевод научных организаций на хозяйственный расчет сопровождался изменением кадровой политики. Целевая аспирантура была признана основной формой подготовки научных кадров высшей квалификации, была введена частичная оплата заказчиками (предприятиями, организациями) расходов на подготовку для них специалистов.

С середины 80-х годов XX века численность научных работников стала снижаться. Основными причинами были: более низкая оплата их труда по сравнению с работниками сферы промышленности, трудности профессионального и должностного роста, начавшееся падение престижа труда ученого. Кроме того, замедлились темпы роста численности научных кадров высшей квалификации, снизилось качество подготовки в аспирантуре.

С переходом России к рыночной экономике правовое регулирование организации системы подготовки, переподготовки и квалификационной аттестации научных кадров практически не изменилось. Однако углубились договорные начала. Сейчас аспирантура, докторантура, соискательство функционируют во всех секторах науки. Новым институтом подготовки научных кадров стала магистратура. Соискательство, стажировка и повышение профессионального уровня научных работников в институтах и факультетах повышения квалификации потеряли свою ведущую роль. Сохраняет пока свое значение, как и ранее, градация ученых степеней и ученых званий.

По мнению автора, совершенствование законодательной базы подготовки научных кадров должно идти по пути предоставления дополнительных прав и гарантий лицам, повышающим свой профессиональный и квалификационный уровень. В частности, предложено предоставить им право на продление творческого отпуска, а также срока пребывания на должностях научных сотрудников для подготовки докторских диссертаций. Необходимо усилить правовые гарантии реализации права на получение надбавок к стипендиям за счет бюджетных и внебюджетных средств (например, закрепить нормами права процент их отчислений), а также предоставить право сохранения места работы за аспирантами на время обучения в аспирантуре. Даны и другие предложения.

Определены понятия «должностной рост» и «научная карьера». С целью повышения престижа научного труда внесены конкретные предложения по изменению трудового и пенсионного законодательства в сфере науки. Поскольку должностное продвижение научного работника остается ограниченным, предложено возродить практику использования должностей научных консультантов.

В третьем параграфе «Правовое регулирование трудовых отношений» обоснована необходимость внесения изменений в правовое регулирование труда научных работников с целью достижения его большей гарантированности, престижности и адекватности новым экономическим условиям.

Показано, что в советское время правовое регулирование трудовых отношений в сфере науки осуществлялось общими нормами трудового права и специальными нормами, содержащимися в основном в подзаконных актах. С переходом к рыночным отношениям трудовое законодательство было обновлено. Однако это не коснулось трудовых отношений научных работников, хотя новым Трудовым кодексом РФ выделены особенности регулирования труда педагогических работников вузов (автор отнес их к одной из категорий научных работников). Вместе с тем, некоторые новые нормативные правовые акты содержат существенные пробелы и повторяют прежние положения. Не отменено действие устаревших нормативных правовых актов и правовых норм.

Проанализированы юридические основания возникновения, изменения и прекращения трудовых отношений. Показано, что законодатель установил определенный порядок возникновения трудовых отношений научных сотрудников и педагогических работников, ввел дополнительные основания увольнения, возрастной критерий, обязанность периодически подтверждать свой профессиональный и квалификационный уровень, право на занятие должности через конкурсное избрание и переизбрание на должность, периодическую аттестацию. Обосновывается, что научные работники находятся в менее защищенном положении, чем другие работники, от влияния субъективных и иных факторов.

Показано, что имеются недостатки в регулировании перевода педагогических работников на другую работу внутри вуза, на должности научных сотрудников для подготовки докторских диссертаций. Кроме того, конкурсный порядок замещения должностей, а также периодическая аттестация, которая в настоящее время не функционирует, нуждаются в существенной доработке, если государство пойдет по этому пути регулирования трудовых отношений. При этом совершенствование правового регулирования аттестации должно касаться порядка ее проведения, определения круга лиц, подлежащих аттестации, ее периодичности, правомочий аттестационных комиссий, критериев оценки трудовых качеств работника.

По мнению автора, конкурсное замещение научных (педагогических) должностей обосновано только в случае, если должности вакантные. Институт аттестации целесообразно использовать как процедуру при установлении нового уровня оплаты труда (увеличения заработной платы) работнику в связи с повышением профессионального и квалификационного уровня. Свобода научного творчества может быть поддержана законодателем через установление особого режима рабочего времени, оплату дополнительного рабочего времени (автором введено такое понятие), оценку научного труда через гибкую систему заработной платы. Личностный фактор (способность создавать научную продукцию) научного труда может учитываться

персональными условиями трудового договора, о чем должно быть оговорено в статье 57 Трудового кодекса РФ либо в отдельной его главе, посвященной регулированию трудовых отношений всех категорий научных работников.

По мнению автора, правовое регулирование отпусков научных работников отличает их трудовые отношения от таковых у других категорий работников. Необходимо не только изменить правовое регулирование оплаты труда и материального поощрения, но и предусмотреть правовые гарантии стабильности трудовых отношений (например, получение согласия ученого совета на увольнение научного работника, приостановление действия приказов работодателя в случае их оспаривания работником в судебном порядке). Представляется, что трудовые отношения в научной сфере должны основываться на трудовых договорах, заключаемых на неопределенный срок.

В четвертом параграфе «Развитие договорных (гражданско-правовых) отношений, изменение положения научного работника» показано развитие договорных отношений в сфере науки в советский и постсоветский периоды. Они формировались в связи с необходимостью регулирования отношений между министерствами (ведомствами) и научными организациями (вузами) при распределении бюджетных средств на научную деятельность и усилением хозяйственной деятельности предприятий, организаций и учреждений, переводом научных организаций на хозрасчет и самофинансирование. Обращено внимание на то, что в советское время договорные работы научных организаций с хозяйствующими субъектами контролировались государством. Первым документом, закрепившим отношения между научными организациями и вышестоящими министерствами и ведомствами, был заказ-наряд. Он фиксировал объем финансирования, срок выполнения научных работ, предусматривал ответственность сторон и другие условия. Эти двухсторонние отношения являлись своего рода элементом государственного управления научной деятельностью. Формирование и размещение государственного заказа явилось еще одним способом управления наукой и этапом в развитии договорных отношений. С 1987 года был введен порядок финансирования научных работ, предусматривающий целевое (конкурсное)

финансирование, распределение ассигнований на науку и научное обслуживание из государственного бюджета по первоочередным (приоритетным) направлениям науки и техники. Вместе с тем, был разработан типовой договор на создание (передачу) научно-технической продукции, который использовался широко в сфере науки, в том числе между научными организациями и вышестоящими министерствами и ведомствами. При этом стоимость научной продукции фактически задавалась «сверху».

Помимо предельной величины заработной платы, размер вознаграждения за работу также ограничивался (не соответствовал действительной стоимости научной продукции и трудовому вкладу работника), что, по мнению автора, явилось одной из причин снижения заинтересованности научного работника в получении практически значимого научного результата, как и в непосредственном участии в научной деятельности.

В настоящее время в научной сфере применяются различные виды договоров. Гражданский кодекс РФ выделяет договоры на выполнение научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских и технологических работ. Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», однако, называет договоры: договоры (контракты) на создание, передачу и использование научной продукции; договоры на оказание научных, научно-технических, инженерно-консультационных и иных услуг; договоры о совместной деятельности и распределении прибыли. Имеются и другие несоответствия и различия в действующем законодательстве.

Отмечено, что контрактная система размещения госзаказа стала активно внедряться в сферу науки с конца 90-х годов XX века. Целью являлось обеспечение повышения эффективности использования бюджетных средств и ответственности разработчиков за принятые обязательства. Показана необходимость дальнейшего совершенствования регулирования договорных отношений с учетом особенностей научной деятельности и защиты интересов ее субъектов.

Вместе с тем, изменилось положение научных работников. С ними могут заключаться договоры на выполнение научных работ, они могут быть

исполнителями контрактов на поставку научной продукции для государственных нужд, участвовать в конкурсах на соискание фанга. Однако правовой статус научного работника как непосредственного субъекта научной деятельности, от которого зависит получение теоретически и практически значимых научных результатов, не определен в новых формирующихся правоотношениях. Предложено разработать Положение о научном руководителе научных работ. Дано следующее определение: «Научный руководитель - научный работник организации-исполнителя научных работ, осуществляющий руководство научными исследованиями по конкретной теме». В этом документе следует предусмотреть такие его права, как право на составление сметы расходов, участие в определении договорной цены и другие. Кроме того, целесообразно закрепить его административные функции по руководству научным коллективом.

Глава третья «Правовой статус научного работника» посвящена исследованию теоретических и правовых основ статуса научного работника. В ней рассмотрены элементы этого статуса. Обоснована необходимость разработки правового статуса научного работника, адекватного требованиям рыночных отношений.

В первом параграфе «Понятие и элементы правового статуса, его правовые основы» показано, что на теоретическом уровне достаточно полно разработан правовой статус личности (человека и гражданина). Правовой статус научных работников рассматривается как комплекс прав, свобод, обязанностей и ответственности, которыми они наделяются как субъекты правоотношений, возникающих в связи с осуществлением научной деятельности. Это позволяет, по мнению автора, его охарактеризовать и представить отличия от правового статуса других субъектов.

Во втором параграфе «Основные права и обязанности научного работника» автором объединены и систематизированы правовые нормы, содержащиеся в различных правовых источниках (выделены общие и специальные), определяющие правовой статус научного работника. Специальные права вытекают из гарантированных Конституцией РФ свободы

научной информации и свободы научного творчества. Рассмотрены: право на образование, академические свободы, право на обоснованный риск в научной деятельности, право на мотивированный отказ от участия в научных исследованиях, права в сфере интеллектуальной собственности и другие. Они представлены в систематизированном виде и классифицированы. Обсуждены степень их проработанности в действующем законодательстве и гарантии реализации на практике. Названы индивидуальные права, предоставляемые отдельным научным работникам в зависимости от выполнения ими тех или иных профессиональных функций, общественного положения, рода занятий, возраста, квалификации.

В структуре правового статуса разделены права и обязанности научного работника как субъекта административных, трудовых, договорных (гражданско-правовых) и других правоотношений. Дан перечень специальных обязанностей. Рассмотрены виды ответственности научного работника.

Отдельно исследованы жилищные права, право на пенсию и другие, поддерживающие престиж научной деятельности. В этой связи проведен анализ развития законодательства в сфере науки. В частности, показано, что по действующему пенсионному законодательству время, затраченное на обучение в вузе, аспирантуре, докторантуре, не засчитывается в страховой стаж, являющийся основанием для назначения трудовой пенсии. Автором внесен ряд предложений по совершенствованию данного законодательства в сфере науки (предоставление пенсии за выслугу лет, сохранение права на доплату за ученую степень и другие предложения).

В третьем параграфе «Разработка правового статуса научного работника, адекватного новым экономическим условиям» обсуждены проблемы реализации прав научных работников. Подчеркнуто, что в настоящее время многие права научного работника носят декларативный характер, так как они не конкретизированы в законодательстве РФ. Приведены правовые нормы, предусматривающие ответственность за нарушение прав научных работников. По мнению автора, в условиях рыночных отношений необходимо четкое определение правового статуса научных работников путем совершенствования

законодательной базы, его закрепление посредством принятия специального нормативного акта, в котором формулировались бы юридические понятия, основные принципы и положения, основы правового статуса научного работника. Автором предложены структура и основные положения к проекту Положения о правовом статусе научного работника (даны в приложении к диссертации).

В заключении изложены основные выводы и результаты диссертационного исследования, приведены основные предложения по совершенствованию законодательства в сфере науки.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях:

1. Гордей, В.Н. Проблемы правового положения ученого в современных условиях (на примере субъекта Федерации - Нижегородской области) // Сборник статей и тезисов докладов на теоретической конференции аспирантов и соискателей Института государства и права РАН. - М., 2000. - 0,25 п.л.
2. Гордей, В.Н. Формирование кадрового потенциала российской науки в условиях становления рыночной экономики // Сборник статей и тезисов докладов аспирантов и соискателей Института государства и права РАН. - М., 2002. - 0,5 п.л.
3. Гордей, В.Н. Трудовой кодекс РФ и регламентация трудовых отношений в сфере науки // Сборник статей аспирантов и стажеров Института государства и права РАН. - М., 2002. - 0,5 п.л.
4. Гордей, В.Н. Государственное управление научной деятельностью в России // Сборник статей аспирантов и стажеров Института государства и права РАН. - М., 2004. - 0,4 п.л.
5. Гордей, В.Н. Состояние кадрового потенциала и проблемы реформирования сферы науки и образования. - М., 2005. - Деп. в ВИНТИ 20.01.05 г., № 76-В 2005. - 10,4 п.л.

Тираж 100 экз. Объем 1 п.л. Заказ 132

Нижегородская государственная сельскохозяйственная академия
603107, г. Нижний Новгород, проспект Гагарина, 97

Типография НГСХА

09.10.2005

535