

Правове забезпечення функціонування наукової сфери: сучасні реалії

Наукова сфера є ключовим фактором розвитку України, укріплення її обороноздатності, успішного повоєнного відновлення, а відтак має функціонувати за підтримки держави, в умовах належного організаційного фінансового та правового забезпечення. Це, нібито, аксіоматичне твердження яке, як видається, зрозуміле всім і не потребує додаткової аргументації. Але чи дійсно все так і є, і чи реалізуються зазначені постулати в житті? Проаналізуємо це на прикладі діяльності Національної академії правових наук України (далі – НАПрН України).

Володимир ЖУРАВЕЛЬ,

президент Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор



Законодавча база діяльності академії

НАПрН України як самоврядна неприбуткова бюджетна наукова організація в своїй діяльності керується Конституцією, законами України, нормами міжнародного права, указами Президента України, постановами й розпорядженнями КМУ, нормативними актами міністерств і відомств, Статутом НАПрН України та Стратегією розвитку НАПрН України на 2021–2025 рр., постановами загальних зборів, президії і бюро президії академії, наказами та розпорядженнями президента НАПрНУ, іншими актами, прийнятими органами управління академії.

Правові, організаційні й фінансові засади діяльності НАПрН України, її взаємодію з іншими науковими установами і суб'єктами державного регулювання та управління в сфері наукової й науково-технічної діяльності визначені законами України «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про державні цільові програми», «Про наукову і науково-технічну експертизу».

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII (далі – Закон № 848) є базовим законом, що регулює правовідносини в сфері наукової діяльності. Цим законом визначено, зокрема, основні цілі, напрями та принципи державної політики в сфері наукової і науково-технічної діяльності, повноваження органів державної вла-

ди щодо здійснення державного регулювання та управління в цій сфері, правовий статус суб'єктів наукової і науково-технічної діяльності, економічні, соціальні та правові гарантії наукової й науково-технічної діяльності, свободи наукової творчості.

Відповідно до статті 4 вказаного закону суб'єктами наукової і науково-технічної діяльності є: вчені, наукові працівники, науково-педагогічні працівники, а також наукові установи, університети, академії, інститути, музеї, інші юридичні особи незалежно від форми власності, що мають відповідні наукові підрозділи, та громадські наукові організації. При цьому наголошено, що основним суб'єктом наукової й науково-технічної діяльності є вчений (стаття 5 цього закону).

Закон № 848 також містить визначення наукової установи, порядок призначення керівників таких установ, їх права та обов'язки, передбачає проведення державної атестації наукових установ і створення Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави, регулює питання фінансового забезпечення наукової й науково-технічної діяльності та державної підтримки міжнародного наукового і науково-технічного співробітництва.

Сьогоднішні реалії

Слід зазначити, що 26 листопада цього року виповнюється 10 років з часу прийняття Закону № 848. Думаю, це достатній строк для поглибленого аналізу й надання пропозицій щодо його вдосконалення. Тим не менше, змушені констатувати, що за цей час науковці не спромоглися підготувати на-

уково-правовий коментар до цього закону. А відтак маємо приклади його доволі вільного тлумачення та не завжди коректного застосування.

Системний аналіз Закону №848 надає підстави констатувати наявність складної багаторівневої структури органів, які забезпечують управління науковою сферою. До них належать: Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, Національна рада з питань розвитку науки і технологій та її комітети – адміністративний, ідентифікаційний, науковий. Така громіздка структура виявилася неефективною, а відсутність належної координації та взаємодії між цими інституціями негативно позначаються на результативних показниках діяльності наукових установ.

Як зазначається в звіті Рахункової палати України «Про результати аудиту відповідності використання коштів Державного бюджету України, виділених Національній академії правових наук України» (затверджений рішенням Рахункової палати від 10.12.2024 р. № 55-1): «Діяльність з організації, координації, проведення фундаментальних наукових досліджень у галузі держави і права НАПрН України провадилася в умовах відсутності: стратегії розвитку у сфері наукової та науково-технічної діяльності; державної цільової програми прогнозування науково-технологічного та інноваційного розвитку України; чітких інструментів взаємодії суб'єктів державного регулювання та управління в сфері наукової й науково-технічної діяльності; державного замовлення на виконання наукових робіт у галузі права; механізмів практичного застосування результатів фундаментальних наукових досліджень та обмеженого бюджетного фінансування».

З огляду на зазначене, Рахункова палата рекомендує Міністерству освіти і науки України спільно з Національною академією наук України, Національною академією правових наук України, іншими національними галузевими академіями наук підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України проекти: Стратегії розвитку у сфері наукової та науково-технічної діяльності; постанови КМУ щодо встановлення критеріїв визнання наукових досліджень і науково-технічних

розробок такими, що відповідають пріоритетним тематичним напрямам; оновлений пакет проектів законів про визначення пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності, спрямованих на повоєнну відбудову України з визначенням конкретних механізмів її забезпечення.

Нагальними слід вважати й питання щодо оптимізації діяльності Національної ради з питань розвитку науки і технологій (далі – Національна рада). Йдеться про суворе дотримання вимог статті 20 Закону № 848 й передусім щодо підготовки та надання Кабінетові Міністрів України пропозицій з: формування засад державної політики в сфері наукової та науково-технічної діяльності; визначення пріоритетів розвитку науки і техніки та заходів з їх реалізації; проведення державної атестації наукових установ; формування державного бюджету в частині визначення загальних обсягів фінансування наукової та науково-технічної діяльності, а також забезпечення регулярності проведення засідань Національної ради, тобто не менше чотирьох раз на рік (пункт 8 статті 20 Закону № 848).

На жаль, науковці змушені констатувати, що Національна рада не повною мірою виконує покладені на неї законом функції. Вона дотепер ще не набула статусу інституції, яка допомагає розвитку науки в нашій державі. На сьогодні її діяльність здебільшого носить контролюючий характер. При цьому спостерігається дублювання контролюючих функцій Національної ради, Рахункової палати України, Державної аудиторської служби України, Міністерства освіти і науки України (в аспекті проведення державної атестації). Відсутня й регулярність у проведенні засідань Національної ради. За останні три роки відбулося два засідання – у лютому 2023 року та у березні 2025 року (за весь 2024 рік жодного засідання не проводилося), тоді як Законом № 848 передбачено проведення не менше чотирьох засідань на рік. Крім того, за цей період Науковий комітет Національної ради не погоджував річні звіти НАПрН України, які подаються до КМУ.

Слід також зазначити, що Національна рада практично відсторонена від участі в бюджетному процесі, зокрема щодо визначення загальної суми бюджетних витрат на науку в цілому, розподілу між головними розпорядниками коштів – Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук України, а також обговорення цих питань на засіданнях профільних комітетів Верховної Ради України.

Має місце й невиконання окремих положень Закону № 848. Так, відповідно до поло-

жень частини першої статті 36 цього закону оплата праці наукового працівника повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для його ефективної самостійної творчої діяльності, підвищення престижності професії наукового співробітника, стимулювати залучення талановитої молоді до наукової й науково-технічної діяльності та підвищення кваліфікації наукових працівників.

У первинній редакції абзацу першого частини другої цієї статті було вказано, що «Держава гарантує встановлення ставок (окладів) науковим працівникам державних наукових установ (вищих навчальних закладів), виходячи з розрахунку посадового окладу молодшого наукового співробітника на рівні не нижче подвійної середньої заробітної плати в промисловості в цілому по Україні». Відповідно до абзацу другого пункту 1 розділу VI «Прикінцеві та перехідні поло-

ження Закону № 580 щодо підвищення розміру посадового окладу не були враховані, то дія цієї постанови була зупинена до 31 грудня 2020 року. Надалі в державних бюджетах України на інші роки не було передбачено коштів на фінансування таких видатків, через що уряд України повторював практику зупинення дії зазначеної постанови в 2021, 2022, 2023, 2024 роках.

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» дія абзацу першого частини другої статті 36 Закону № 848 також зупинена. Згідно Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти» від 08.11.2024 р. № 1286 дія Постанови № 822 зупинена з 1 січня 2025 р. та до кінця календарного року, наступного за роком, в якому припинено або скасовано воєнний стан.

На жаль, науковці змушені констатувати, що Національна рада не повною мірою виконує покладені на неї законом функції.

ження» Закону № 848 зазначені положення мали набрати чинності з 1 січня 2020 року шляхом збільшення з 1 січня 2017 року цієї величини.

Пізніше Законом «Про внесення змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» щодо уточнення деяких положень» від 3 вересня 2020 року № 870-IX були внесені нові зміни в положення абзацу першого статті 36 Закону № 580, внаслідок чого редакція цих положень стала такою: «держава гарантує встановлення ставок (окладів) науковим працівникам державних наукових установ (закладів вищої освіти), виходячи з розрахунку посадового окладу молодшого наукового співробітника на рівні не нижче одинадцяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено законом на 1 січня 2020 року». Згідно з пунктом 1 розділу II «Прикінцеві положення» цього закону, оновлена база нарахування заробітної плати науковим працівникам мала вводитися в дію з 1 січня 2023 року.

На виконання положень частини другої статті 36 Закону № 848 Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки» від 10.07.2019 р. № 822 (далі – Постанова № 822). У зв'язку з тим, що в Державному бюджеті України на 2020 рік

Тобто, протягом 10 років з часу прийняття в 2015 р. Закону № 848 і до сьогодні визначені цим законом державні гарантії щодо розміру заробітної плати наукових працівників не виконуються, в тому числі й внаслідок порушення вимог Конституції України та законів України. Таким чином, заробітна плата молодшого наукового співробітника відповідно до законодавства має становити в середньому 24 тис. грн на місяць, а фактично становить 6-8 тис. грн – на рівні фізичного виживання (11-15 тарифний розряд згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 р. № 1298).

Водночас обрання за конкурсом на наукову посаду передбачає наявність вищої освіти не нижче рівня магістра і наукового ступеня доктора філософії, що потребує 9-10 років навчання. (Довідково: станом на вересень 2025 р. середня заробітна плата в Україні становила 25 500 грн., а середня заробітна плата різноробочого, що не потребує вищої освіти, – 21 500 грн.). Зазначена практика, як свідчить аналіз, формує реальні загрози до втрати наукового потенціалу та ліквідації конкурентоспроможності української науки і техніки, що не відповідає національним інтересам, а також визначеним законодавством стратегічним цілям щодо забезпечення національної безпеки і оборони, повоєнного відновлення й розвитку, європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Викликає певні сумніви й наявність правових підстав зупинення дій державних гарантій підвищення заробітної плати наукових працівників. Так, згідно частин першої, другої статті 8 Конституції в Україні визнається й діє принцип верховенства права, Конституція має найвищу юридичну силу, Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй.

Нагадаю, принцип верховенства права вимагає від законодавця встановлювати чітке, зрозуміле, однозначне й прогнозоване правове регулювання суспільних відносин для забезпечення стабільного правового становища людини, не допускати довільної відмови від взятих державою на себе зобов'язань, гарантувати належний захист правомірних (легітимних) очікувань особи (абзац дев'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 вересня 2023 року № 7-р(І)/2023).

Складником принципу юридичної визначеності як вимоги правовладдя є принцип правомірних сподівань (legitimate

reschodzhauty effektivnij realizacijimi nimiprav i svobod, a takozh pidrivajut doviru do organiv derzhavnoj vladi, ix posadovix i sluzbovix osib (abzaci четвeртий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018). А в рішенні ВП КСУ від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 наголошено, що законні очікування є одним із проявів справедливості в праві й передбачають юридичну визначеність правового регулювання щодо суб'єктів права. В аспекті статті 8 Конституції України юридична визначеність означає несуперечливість такого регулювання та недопустимість його зміни з порушенням засадничих принципів права.

У контексті верховенства права юридична визначеність спрямована на забезпечення чіткості змісту норм права. Законні очікування – невід'ємна частина юридичної визначеності – виникають унаслідок законодавчої діяльності парламенту й полягають у тому, що якщо особа очікує досягнення певного результату, діючи відповідно до норм права, то має бути гарантований захист цих очікувань.

Викликає певні сумніви й наявність правових підстав зупинення дій державних гарантій підвищення заробітної плати наукових працівників.

expectations), який, за тлумаченням Венеційської комісії, виражає ідею, що органи публічної влади повинні дотримуватися не лише приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених [в особи] сподівань; згідно з доктриною правомірних сподівань – ті, хто чинить добросовісно на підставі права, яким воно є, не повинні відчувати краху надій щодо своїх правомірних сподівань (Спеціальне дослідження Венеційської комісії «Мірило правовладдя», CDL-AD(2016)007, пункт II.B.5.61 – абзаци перший, другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2024 року № 2-р(ІІ)/2024).

Про принцип верховенства права та конституційні гарантії

На думку Конституційного Суду, особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства пе-

Законні очікування як складова принципу верховенства права

Таким чином, Верховна Рада України, приймаючи закони, створює для суб'єктів правозастосування правові підстави бути впевненими в отриманні відповідних можливостей, а тому цих суб'єктів слід вважати такими, які мають законні очікування, що підлягають захисту. Такий захист означає недопущення того, аби органи державної влади зловживали повноваженнями під час прийняття рішень та вчинення відповідних дій. Тобто основний мотив захисту законних очікувань пов'язаний із наслідками дій органів державної влади.

Кожна особа влаштовує своє життя з усвідомленням того, що правове регулювання вимагає стабільності й органи державної влади не можуть свавільно вносити зміни, які порушують засадничі принципи права. Отже, очікування індивіда у зв'язку зі зміною законодавчого регулювання є правомірними, якщо вони є розумними та

існує можливість заподіяння шкоди від порушення таких очікувань.

Під час правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням, зокрема, соціальної політики, у зв'язку з прийняттям нових законів або внесенням змін до чинних органи державної влади мають надавати особам можливість адаптуватися до нової правової ситуації, щоб їх законні очікування були захищені. Таким чином, законні очікування як складова принципу верховенства права є одним з основних критеріїв конституційної оцінки норм права (абзаци третій – сьомий пункту 4.2. мотивувальної частини Рішення).

На підставі Закону № 848, наукові співробітники мали обґрунтовані та законні (легітимні) очікування щодо підвищення своєї заробітної плати до нормативно встановленого рівня з 2020 року. Такі очікування не є суб'єктивними сподіваннями чи абстрактними бажаннями, а прямий наслідок дії принципу правової визначеності, адже вони спираються на конкретні нормативні приписи, які встановлюють державні гарантії оплати праці для цієї категорії фахівців. Саме законодавець, ухвалюючи відповідні норми, створив легітимну основу для сподівань науковців на те, що держава дотримуватиметься взятих на себе зобов'язань і забезпечить належний рівень матеріального стимулювання їхньої інтелектуальної праці, що відповідає її суспільній значущості та складності. Невиконання державою гарантій оплати праці науковців не є поодиноким випадком чи короткостроковим заходом, зумовленим непередбачуваними обставинами. Йдеться про послідовну й багаторічну практику, яка перетворила тимчасове зупинення на фактичне скасування законодавчої норми. Ця систематичність переводить проблему з площини тимчасових фіскальних труднощів у площину принципового невиконання державою своїх позитивних зобов'язань.

Спостерігається виразна невідповідність між офіційно задекларованою державою стратегічною важливістю науки та науково-технічного розвитку і фактичним рівнем фінансового забезпечення цієї сфери. З одного боку, державна політика проголошує пріоритетність наукової діяльності, а з іншого – демонструється систематична неспроможність виділити достатні бюджетні ресурси для виконання законодавчо закріплених гарантій щодо оплати праці наукових працівників, які є ключовими суб'єктами генерації наукового знання та інновацій. Цей розрив між деклараціями та реальними фінансовими можливостями ставить під

сумнів послідовність державної політики в науковій сфері.

Держава спочатку не виправдала легітимних очікувань наукових працівників, створених первинною редакцією положень частини другої статті 36 Закону № 848, а потім – очікувань, створених його зміненою редакцією. Така непослідовність та непередбачуваність дій влади підриває довіру до законодавчих актів та державних інституцій, що є несумісним із конституційним принципом верховенства права.

Аналізуючи це питання необхідно враховувати, що принцип верховенства права, закріплений у статті 8 Конституції, – основоположний для правової системи України. Одним із його ключових елементів є обов'язок дотримання ієрархії нормативно-правових актів. Діяльність правотворчих і правозастосовних органів держави має здійснюватися за принципом верховенства права і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах та відповідно до законів (абзац третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Відповідно до пункту 1 частини другої статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюється Державний бюджет України. Закон про Держбюджет як правовий акт, що має особливий предмет регулювання (визначення доходів та видатків на загальносуспільні потреби) створює належні умови для реалізації законів України, інших нормативно-правових актів, ухвалених до його прийняття, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед громадянами і територіальними громадами. Саме у виконанні цих зобов'язань утверджується сутність держави як соціальної і правової (абзац другий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008).

Конституційний Суд України в своєму Рішенні від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 наголосив на тому, що Законом про Державний бюджет України не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя в законодавстві, і, як наслідок, – скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. В разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони (абзаци третій, четвертий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Щодо зупинення дії норм законів

Таким чином, факт зупинення дії абзацу першого частини другої статті 36 Закону № 848 положеннями Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» прямо суперечить чіткій і недвозначній позиції Конституційного Суду України. Використання тимчасового фінансового закону для зупинення дії норм постійного спеціального закону, що встановлює соціальну гарантію для наукових працівників, є неконституційним способом законодавчого регулювання правовідносин у сфері наукової діяльності. Науковці та установи опиняються в ситуації, коли їхнє право формально існує в профільному законодавчому акті – Законі № 848, але його реалізація постійно блокується.

Практика зупинення дії частини другої статті 36 Закону № 848 через щорічні закони про Державний бюджет України створює ситуацію, коли тимчасовий фіскальний закон фактично «перекреслює» дію постійного матеріального закону, що є неприпустимим з точки зору верховенства права та стабільності законодавства. Аналогічно, зупинення дії Постанови № 822, яка була прийнята на виконання Закону № 848, унеможливує реалізацію самого закону, що також порушує логіку правового регулювання.

За Конституцією України усі люди є вільні й рівні в своїй гідності та правах; громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (стаття 21, частина перша, друга статті 24). Конституційний принцип рівності, установлений статтями 21, 24 Конституції України, скеровано на всі складники українського правопорядку, і він є гарантією рівності всіх людей у своїй гідності та невіддільності їхніх засадничих прав (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 20 грудня 2023 року № 11-р(II)/2023).

На переконання Конституційного Суду, гарантована Основним Законом України рівність усіх людей в їхніх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних юридичних можливостей як матері-



ального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод. Порушення рівності конституційних прав і свобод означає, що особа або група осіб за визначеними в статті 24 Конституції ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, отримує привілеї або зазнає обмеження у визнанні, реалізації чи користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та потрібними. (абзаци третій, четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 липня 2019 року № 5-р(II)/2019).

Заробітні плати наукових працівників державних наукових установ, як і працівників органів державної влади, фінансуються за рахунок коштів держбюджету й регулюється державою. Закон № 848 встановив державну гарантію для науковців – спеціальну базу для розрахунку заробітної плати, визнаючи особливу важливість їхньої праці для суспільства і держави. Це було свідоме рішення законодавця виокремити цю категорію для забезпечення належного рівня оплати праці.

Протягом 2020–2025 років неодноразово та істотно збільшувалися розміри заробітної плати для багатьох категорій працівників бюджетної сфери. Водночас вимоги Закону № 848 щодо визначеного розміру заробітних плат наукових працівників державою продовжують блокуватися. Повне й тривале (10 років) зупинення дії положень частини другої статті 36 Закону № 848 та Постанови № 822 для наукових працівників, без будь-яких альтернативних заходів підтримки, видається непропорційним і несправедливим порівняно з діями щодо інших груп працівників бюджетної сфери.

(Далі буде...)