

---

## Стратегическое управление и правовое обеспечение инновационного развития университетов России

*Егоров Е.В., Карев С.А.*

В статье рассматриваются вопросы теории, традиционной и широкой трактовки понятия «инновационное развитие высшей школы», процесс становления и развития нормативно-правовой базы инновационного развития высшей школы России, место и роль университетов в современных государственных и академических стратегиях инновационного развития России как важнейших институтов развития человеческого капитала, формирования национальной и региональных инновационных систем. Проведен анализ статуса и роли федеральных и национальных исследовательских университетов в инновационном развитии экономики России.

**Ключевые слова:** инновации, высшая школа, университеты, стратегии развития, правовое обеспечение

Theoretical issues, traditional and broader interpretations of the concept “innovative development of the higher school”, process of formation and development of regulatory and legal framework of the higher school innovative development in Russia, place and role of universities in the modern state and academic strategies of Russia innovative development as major institutes of human capital development and formation of national and regional innovative systems are considered in the article. The analysis of the status and role of federal and national

research universities in the Russian economy innovative development is carried out.

**Keywords:** innovations, Higher School, universities, development strategies, legal support

Инновационное развитие высшей школы имеет традиционное и расширенное понимание в современной экономической науке и практике. Его традиционная трактовка обусловлена научно-инновационной деятельностью университетов путем коммерциализации результатов НИОКР и развитием их инновационной инфраструктуры (центров трансфера технологий, технопарков, бизнес инкубаторов, малых инновационных компаний и др.), а также связанной с ней подготовкой инновационных предпринимателей и менеджеров высоких технологий. Широкое понимание связано с инновациями не только в научной, но и в образовательной деятельности университетов, которые внедряют в учебный процесс многоуровневую систему подготовки и развивают интегрированную систему непрерывного образования, кредитно-модульную структуру образовательных программ, международную академическую мобильность студентов и преподавателей.

Инновационное развитие университетов также связано с развитием дистан-

ционного образования и электронного обучения, системы электронных библиотек, сайтов и СМИ в них. При этом в ведущих университетах современные информационно-коммуникационные технологии (суперкомпьютеры, мультимедиа, грид-сервисы) и космические системы (университетские спутники) при поддержке государства могут использоваться как для развития университетской науки и образования, так и для оказания разнообразных услуг (телемедицина, дистанционное зондирование земли, обработка экономической информации, интернет-услуги).

Инновационное развитие университетов также включает организационные и управленческие инновации, которые предполагают внедрение автоматизированных информационных систем в различные сферы их деятельности, создание новых организационных структур в вузах, таких как отделы маркетинга и содействия трудоустройству выпускников, центры коллективного пользования уникальным учебно-научным оборудованием.

Организационные изменения в университетах также обусловлены развитием систем многоуровневого непрерывного образования, когда происходит интеграция в различных формах учреждений общего, профессионального и дополнительного образования путем создания университетских ассоциаций и комплексов.

Развитие научно-инновационного потенциала университетов происходит также путем различных форм их интеграции с академическими и отраслевыми НИИ. В частности, 1 декабря 2007 г. был принят Федеральный закон № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки». Он направлен на создание правовых условий для развития интеграции науки и образования в России и устранение административных и организационно-правовых барьеров для

объединения научной и образовательной деятельности. Например, государственные университеты и НИИ наделены правом предоставлять друг другу на договорной основе, в том числе безвозмездно, в пользование принадлежащее им имущество. Более тесная интеграция НИИ и вузов ведет к созданию исследовательских университетов, учебно-научных комплексов. Так, например, ядро системы высшего образования в США составляют около 200 исследовательских университетов, в которых выполняется 80% всех исследований и разработок, осуществляемых в высшей школе страны.

Для инновационного развития университетов важно формирование их инновационной инфраструктуры, расширение их сотрудничества с предприятиями реального сектора экономики и крупными финансовыми структурами на основе государственно-частного партнерства.

Говоря об инновационном развитии, следует отметить, что до недавнего времени в федеральном законодательстве не было определения инноваций. Оно представлено в современной редакции федерального закона № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». В нем дан следующий понятийный аппарат: инновации; инновационный проект; инновационная инфраструктура; инновационная деятельность; коммерциализация научных и (или) научно-технических результатов.

Кроме того в данный закон введен новый раздел о государственной поддержке инновационной деятельности, включающий ее цели и принципы, формы предоставления, полномочия государственных органов различного уровня, порядок финансирования и оценки эффективности бюджетных расходов в данной области.

Другим важным документом является «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Распоряжени-

ем Правительства РФ 8 декабря 2011 года. В ней, в частности, указано, что значительные усилия государства направлены на стимулирование исследовательской деятельности и инновационного развития в высшей школе. Реализована финансовая поддержка инновационных программ развития 57 вузов (в 2005–2008 годах на эти цели выделено 30 млрд рублей). На конкурсной основе 29 университетам РФ присвоен статус национальных исследовательских университетов (НИУ) и выделены средства на реализацию программ их развития, включая создание инновационной инфраструктуры и развитие НИР, «в 2009–2010 гг. на все программы развития было выделено 8,42 млрд рублей». Осуществляются меры по привлечению к исследовательской работе в российских вузах ученых с мировым именем, по поддержке кооперации вузов с предприятиями и развитию их инновационной инфраструктуры, «на эти цели из федерального бюджета с 2010 по 2012 годы будет выделено около 90 млрд рублей».

В данной Стратегии планируется «увеличение количества российских вузов, входящих в число 200 ведущих мировых университетов, согласно мировому рейтингу университетов, до 4 единиц (в 2010 году — 1 вуз)».

«Приоритетом в области исследований и разработок станет создание и развитие центров компетенции» путем формирования национальных исследовательских центров, выведения на мировой уровень конкурентоспособности части ведущих университетов, государственных научных центров и НИИ государственных академий наук. В качестве центров компетенции рассматриваются также «возникающие в регионах наукоемкие кластеры». Приоритетом в сфере образования станет реструктуризация системы высшего образования, «ориентированная на развитие сектора исследований и разработок в университетах,

углубление кооперации вузов с передовыми компаниями реального сектора экономики и научными организациями...»

Так, например, за последние годы в структуре МГУ имени М.В. Ломоносова создано несколько корпоративных университетов совместно с ведущими российскими компаниями. Отличительной особенностью таких структур является сочетание корпоративного и классического университетского образования, позволяющее обеспечить связь высшего профессионального образования и крупного бизнеса; использование активных форм и методов обучения, включая практику в «материнских» компаниях. В целом, по экспертным оценкам, сегодня в России создано около 100 корпоративных университетов. Планируется стимулирование получения навыков инновационного предпринимательства «выпускниками вузов по техническим и естественнонаучным специальностям путем реализации различных полидисциплинарных образовательных программ и проектной деятельности». Программы государственной поддержки инноваций будут содержать «образовательный компонент, в том числе в области предпринимательской деятельности и коммерциализации разработок».

В 2011 г. по заданию Правительства РФ научно-экспертным сообществом подготовлен итоговый доклад «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика», в котором представлены альтернативные подходы к инновационному развитию экономики и высшей школы РФ с учетом последствий мирового финансово-экономического кризиса. Ранее была разработана и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Системное решение поставленных в ней задач состояло в переходе

российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития. Однако современный финансово-экономический кризис потребовал корректировки и модернизации утвержденной Концепции.

Программа реформирования высшего образования РФ в данной Стратегии включает следующие положения.

1. Отказ от механизма государственного задания в бакалавриате и специалитете, вузы финансируются по принципу «деньги следуют за студентом» в пределах лицензионных ограничений, зачисливших абитуриентов с оценками ЕГЭ по профильному предмету «хорошо» и «отлично». Остальные зачисленные студенты обучаются на платной основе с возможностью получения образовательных кредитов. Повышение социальных стипендий до уровня прожиточного минимума в регионе.

По нашему мнению, важно развивать наряду с совершенствованием ЕГЭ зачисление студентов в ведущие университеты и вузы страны на основе результатов участия в олимпиадах и успешной сдачи профильного вступительного экзамена для отбора наиболее способных абитуриентов. При этом масштабы и структуру приема в вузы (на бюджетной и платной основе) на различные направления подготовки и специальности необходимо увязать с научным прогнозом развития рынка труда и расчетом дополнительной потребности в соответствующих специалистах с высшим образованием на предстоящие 4–6 лет на уровне регионов и страны в целом. Это определяет необходимость сохранения государственных заданий или заказов (распределяемых на конкурсной основе), обеспеченных бюджетными субсидиями, выделяемыми на рациональной нормативной основе.

2. Повышение нормативного финансирования в расчете на одного студента до уровня, обеспечивающего конкурентоспособный уровень зарплаты преподавателей

(в 2015 г. — 160% от средней зарплаты по региону, в 2020 г. — 220%) в сочетании с введением «эффективного контракта» для преподавателей вузов.

3. Создание программ прикладного бакалавриата (3-х летние программы высшего образования) в большинстве массовых вузов и на базе учреждений среднего профессионального образования с вхождением последних в состав профильных вузов. Укрупнение вузов на основе присоединения к ведущим университетам.

4. Введение независимой промежуточной и итоговой государственной аттестации студентов. Формирование независимого института профессиональных экзаменов на основе государственно-общественных объединений.

5. Расширение состава НИУ за счет вузов транспорта, аграрных и медицинских. Финансирование программ фундаментальных и прикладных исследований как части программ развития НИУ, МГУ имени М.В. Ломоносова и СПбГУ (до 35% их бюджетного финансирования к 2020 г.). В данный перечень также необходимо включить федеральные университеты.

По мнению авторов новой Стратегии, данные меры позволят решить проблемы «навеса» высшего образования невысокого качества, повысить качество подготовки выпускников вузов, готовить в массовых вузах квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена (прикладной бакалавриат) для преодоления их дефицита в высокотехнологичных отраслях, повысить инновационную активность вузов и доступность качественного высшего образования для семей с низкими доходами и уровнем образования родителей.

По нашему мнению, в политике повышения качества подготовки выпускников вузов в РФ необходимо также учитывать и воздействовать на факторы, не способствующие его росту: увеличение доли студентов заочной формы обучения в государствен-

ных и муниципальных вузах, ее абсолютное преобладание в негосударственных вузах; снижение качества подготовки абитуриентов, поступающих в вузы, в условиях расширения платности высшего образования, сокращения числа абитуриентов и приема в вузы вследствие демографического спада контингентов молодежи в РФ, наблюдающегося со второй половины 2000-х годов; низкий уровень стипендиального обеспечения студентов государственных и муниципальных вузов.

Высшая школа является источником кадров для организаций инновационной сферы. Однако выпускники университетов зачастую не имеют необходимых знаний и навыков в области инновационной деятельности. Поэтому уже на этапе обучения студентов параллельно с классическим образованием необходимо решать задачи, связанные с изучением основ инновационной деятельности, повышением их информированности о возможностях коммерциализации результатов научно-исследовательской деятельности.

Наиболее тесная интеграция научно-исследовательских организаций, вузов и наукоемких компаний ведет к созданию учебно-научно-инновационных кластеров, что позволяет значительно повысить инновационный потенциал всех участников таких объединений, ускорить инновационный цикл от возникновения новой научной идеи до ее коммерциализации.

Таким образом, модернизация и инновационное развитие высшей школы, по нашему мнению, охватывает все области деятельности современных университетов, являясь важнейшим фактором формирования национальной и региональных инновационных систем в России, развития человеческого потенциала и капитала, модернизации национальной экономики.

При этом законодательная политика государства должна активно способствовать инновационному развитию высшей

школы. В частности, важную роль в дополнительной финансовой поддержке инновационного развития российских университетов сыграло принятие федерального закона № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30.12.2006 г. Он регулирует отношения, связанные с формированием и использованием фондов целевого капитала в вузах. Прообразом данных фондов в российских вузах являются зарубежные «эндаумент-фонды», широко распространенные в университетах США, Великобритании, Канады, Японии. При этом вузы освобождаются от уплаты налога на прибыль и НДС с доходов, получаемых от благотворителей на формирование и пополнение целевого капитала, а также с доходов от его инвестирования.

25 декабря 2008 г. был принят федеральный закон № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии». Данным законом осуществляется специальное законодательное регулирование порядка передачи прав на единые технологии, созданные с привлечением государственных бюджетных средств на основе конкурсов, аукционов и без их проведения. Мировой опыт показывает, что активное вовлечение в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, финансируемой за счет государственных средств, возможно только при либерализации этой сферы деятельности и максимальном закреплении прав за организацией — исполнителем НИОКР, в частности, университетами. Это позволило многим странам ввести в оборот до 70% результатов научно-технической деятельности, финансируемой за счет бюджетных средств.

2 августа 2009 г. был принят федеральный закон №217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практи-

ческого применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности». С его введением университеты, являющиеся бюджетными учреждениями, получили право без согласия собственника их имущества быть учредителями хозяйственных обществ, осуществляющих практическое внедрение результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат данным вузам.

В системе высшей школы РФ проводятся такие структурные инновации, как формирование сети федеральных университетов и национальных исследовательских университетов (НИУ). Эти нововведения отражены в федеральном законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам деятельности федеральных университетов» от 10.02.2009 г. № 18-ФЗ, который закрепляет статус нового типа образовательного учреждения — «федерального университета» в форме автономного учреждения. При этом их преимущество перед другими вузами состоит в том, что федеральным университетам предоставлено право реализации образовательных программ на основе собственных образовательных стандартов. Вместе с тем, изменяется структура управления, в частности, вместо избрания ректор университета назначается Правительством РФ на срок до 5 лет, предусматривается формирование попечительского совета и учреждение должности президента федерального университета. Особые права данным университетам предоставлены в образовательно-инновационной деятельности, проведении научных исследований, в финансово-хозяйственной деятельности появляется возможность более свободно распоряжаться внебюджетными средствами. Важно, что статус новых федеральных университетов нацелен на их преобразование в крупные университетские научно-инновационные центры мирового уровня, являющиеся базовыми институтами инновационного раз-

вития федеральных округов и регионов РФ. К 2012 г. в России создано 9 федеральных университетов.

В 2008 г. Президент РФ подписал Указ «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов», в соответствии с которым были созданы Национальный исследовательский ядерный университет на базе Московского инженерно-физического института (МИФИ) и Национальный исследовательский технологический университет на базе Московского института стали и сплавов (МИСиС).

Как установлено в федеральном законе № 18-ФЗ, «в отношении университетов, находящихся в ведении РФ, в равной степени эффективно реализующих образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования и выполняющих фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук, может устанавливаться категория «национальный исследовательский университет». Она устанавливается Правительством РФ сроком на 10 лет по результатам конкурсного отбора программ развития университетов, направленных на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, развитие и внедрение в производство высоких технологий». К 2012 г. в РФ создано 29 национальных исследовательских университетов.

Согласно Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г., в стране будут созданы механизмы, стимулирующие развертывание в федеральных университетах и НИУ «полного цикла инновационных разработок». Важным направлением ее реализации будет дальнейшее развитие сети НИУ, «которые должны стать ядром нового интегрированного научно-образовательного комплекса, обеспечивающего подготов-

ку кадров и выполнение значительной доли фундаментальных и прикладных исследований».

Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» определяет особый статус ведущих классических университетов страны как уникальных научно-образовательных комплексов, включающих в себя структурные подразделения без прав юридического лица и юридические лица, старейших высших учебных заведений страны, имеющих огромное значение для развития российского общества и инновационной экономики страны. При этом они являются федеральными бюджетными учреждениями, а их ректоры назначаются Президентом РФ. Они реализуют образовательные программы высшего профессионального образования на основе самостоятельно устанавливаемых образовательных стандартов и требований, которые, согласно закону, не могут быть ниже федеральных образовательных стандартов. МГУ имени М.В. Ломоносова и СПбГУ осуществляют свою деятельность на основе разработки и реализации комплексных стратегических программ инновационного развития, направленных на повышение их роли как ведущих национальных и мировых университетских центров.

8 мая 2010 г. принят федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ, в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Одной из основных целей принятия данного закона является повышение эффективности и качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Важнейшие институциональные изменения данного закона связаны с созданием казенных учреждений,

существенным изменением статуса бюджетных учреждений и частично автономных учреждений. В целом данный закон значительно упрощает перевод бюджетных образовательных учреждений в другие институциональные формы, в частности, в автономные учреждения. Достаточно внести изменения в устав или положение о нем. При этом не требуется переназначения руководителя и других работников учреждения. Все три типа учреждений образуются по решению федеральных органов, субъектов Федерации и муниципальных образований. Новый закон распространяется на государственные и муниципальные университеты и вузы, большинство из которых до его принятия являлись бюджетными учреждениями.

Различия между бюджетными и автономными учреждениями, в том числе университетами, в соответствии с данным законом заключаются в наличии в числе органов управления в автономном учреждении наблюдательного совета, который выполняет ряд управленческих функций, а также дает согласие на совершение крупных сделок. Кроме того, повышается открытость деятельности всех вышеуказанных типов учреждений путем создания общероссийского сайта в сети Интернет и публикации сведений о них и результатах их деятельности в открытом доступе. Таким образом, планируется повысить эффективность и качество работы государственных и муниципальных университетов и других вузов за счет развития конкуренции на рынке образовательных и других видов платных услуг.

Особое значение для модернизации высшей школы России имеет Указ Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» от 7.05.2012 г. № 599. Его основными задачами являются:

- Внесение в Государственную Думу РФ проекта федерального закона «Об об-

разовании в Российской Федерации» (2012 г.).

- Проведение до конца 2012 г. мониторинга деятельности государственных образовательных учреждений в целях оценки эффективности их работы.
- Осуществление перехода к нормативно-подушевому финансированию образовательных программ высшего профессионального образования с повышением норматива для ведущих университетов, осуществляющих подготовку кадров по инженерным, медицинским, естественно-научным направлениям и специальностям (2013 г.).
- Утверждение плана мероприятий по развитию ведущих университетов для повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров (2012 г.).
- Обеспечение к 2015 г. увеличения внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77% ВВП с увеличением доли вузов в них до 11,4%.
- Обеспечение к 2020 г. вхождение не менее 5 российских университетов в первые 100 ведущих мировых университетов.

11 ноября 2012 г. Правительством РФ утверждена Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. Целями программы являются обеспечение соответствия качества российского образования меняющимся запросам населения и перспективным задачам развития общества и экономики, а также повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны. К основным задачам госпрограммы относятся развитие профессионального и дополнительного образования, системы оценки качества образования и его информационной прозрачности.

Важными программными мероприятиями в области инновационного развития высшей школы России являются:

- Формирование сети ведущих вузов, стимулирующих модернизацию системы высшего образования в целом. Доведение числа национальных исследовательских университетов до 40–60.
- В группе ведущих вузов будет выбрана группа лидирующих вузов. С 2013 г. — государственная поддержка проектов лидирующих российских вузов по их вхождению к 2020 г. в первую сотню университетов согласно международным рейтингам.
- Опережающее развитие инфраструктуры лидирующих вузов, включая современные кампусы. Будут реализованы на конкурсной основе 5–6 проектов лидирующих университетов по переходу на кампусную модель организации их деятельности.
- Финансирование программ развития ведущих вузов в части научной и инновационной деятельности будет обеспечиваться в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий».
- Функцию социально-культурной модернизации страны будет выполнять группа вузов гуманитарной и социальной направленности, включая педагогические вузы.
- Другую группу образуют университеты, ведущие массовую подготовку бакалавров (включая прикладных бакалавров) и специалистов для массовых сегментов региональных рынков труда.
- С целью формирования у населения предпринимательских навыков будут поддерживаться программы обучения инновационному предпринимательству и технологическому менеджменту в системе высшего и дополнительного профессионального образования.

29 декабря 2012 г. принят новый федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ, который является основополагающим нормативным правовым актом в сфере образования. Законом вводится еще один уровень высшего образования — подготовка кадров высшей квалификации, к которой отнесены программы подготовки научно-педагогических кадров, программы ординатуры, программы ассистентуры-стажировки. В законе выделены отдельные нормы, посвященные кредитно-модульной системе организации образовательного процесса и системе зачетных единиц; сетевому взаимодействию при реализации образователь-

ных программ, включая механизм зачета результатов освоения отдельных частей образовательной программы в сторонних организациях; использованию дистанционных образовательных технологий в образовательном процессе; обучению по интегрированным образовательным программам; регламентированы условия ведения экспериментальной и инновационной деятельности в сфере высшего образования. Со дня вступления в силу (1 сентября 2013 года) данного правового акта закон РФ «Об образовании» и федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» утрачивают свою силу.

---

#### Литература

1. Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (с изменениями и дополнениями на 03.12.2011 г.)
2. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам деятельности федеральных университетов» от 10.02.2009 г. № 18-ФЗ.
3. Федеральный закон «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» от 10.11.2009 г. № 259-ФЗ.
4. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ.
5. «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г.
6. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика». М., 2011 г.
7. Указ Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» от 7.05.2012 № 599.
8. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. (утверждена Правительством РФ 11 ноября 2012 г.).
9. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ.