



ОБРАЗОВАНИЕ И ОБЩЕСТВО



Анатолий Петрович Бердашкевич, главный советник аппарата Комитета Государственной Думы по образованию и науке, кандидат юридических наук

ИНТЕГРАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Федеральный закон № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» (далее по тексту — **Закон**) подписан Президентом России 1 декабря 2007 г. **Закон** не содержит специальной статьи о введении в действие, а потому его нормы вступили в силу с момента официального опубликования.

Государство заинтересовано в том, чтобы эффективно использовались федеральные ресурсы. Для этого необходимо, чтобы лаборатории академических институтов были заполнены перспективной научной молодёжью, чтобы дорогостоящее научное оборудование не простаивало, образовательный процесс шёл на базе современных научных достижений и на высоком научном уровне с использованием высококвалифицированных кадров. Академия наук заинтересована в том, чтобы учёные и научные учреждения участвовали в образовательной деятельности, а финансиру-

ние участников этого процесса было бы увеличено. Система высшей школы заинтересована в том, чтобы материально-техническое оснащение вузов было улучшено за счёт расширения доступа к приборному парку научных организаций, а также за счёт иных федеральных ресурсов. Система высшей школы, равно как и Академия наук, каждая со своей стороны, готовы активно возглавить процесс интеграции и оставить за собой право на выбор решений. Государство, наоборот, не проявляло достаточной политической воли ни в выборе направления интеграционного процесса, ни в назначении ответственных за него.

При взгляде со стороны может показаться, что система науки и образовательная система самодостаточны и взаимно независимы на данном этапе развития нашей страны. Наука вполне удовлетворена своим автономным положением: научное сообщество само себе формирует заказ и само у себя принимает работу. Образовательная система не очень озабочена качеством об-



ОБРАЗОВАНИЕ И ОБЩЕСТВО**4**

разовательных услуг, пока спрос на них превышает предложение, а качество образовательных услуг или нетрудоустроенность выпускников не сказываются на экономическом положении образовательного учреждения и его деловой репутации.

Интеграция образования и науки — процесс объективный. Образование и наука — деятельности, основанные на взаимодействии с научными знаниями. Если основная цель науки — получение нового знания, то главная задача образования — распространение и разъяснение научных знаний. Высшее образование и наука как специализированные области деятельности без взаимной интеграции и тесного взаимодействия между собой, а также с реальным сектором экономики теряют дееспособность и становятся всё менее конкурентоспособными. Обособленное существование научных и образовательных структур снижает потенциал общественного развития, не способствует полноценному вхождению в мировое научно-образовательное пространство. Отсутствие научной базы для реализации программ высшего образования приведёт к тому, что выпускники вузов станут проигрывать в конкурентной борьбе на рынке труда. С другой стороны, научные организации утратят источники воспроизводства кадрового потенциала из-за отсутствия притока молодых специалистов, а результаты научной деятельности не будут востребованы инновационной средой.

Каждое учреждение может использовать закреплённое за ним имущество только в соответствии с целями, для которых оно создано. Это положение препятствует бюджетным высшим учебным заведениям

использовать для научной деятельности помещения, материалы и оборудование, приобретённые для учебного процесса. По той же причине научные учреждения не вправе использовать для образовательной деятельности материально-технические ресурсы, принадлежащие им на праве оперативного управления. Такое использование может рассматриваться как нецелевое и стать основанием для изъятия имущества собственником. Бюджетное законодательство запрещает использовать финансы, предназначенные для научной деятельности, в образовании, и наоборот. Эти и иные важные вопросы должны быть решены, чтобы обеспечить успех интеграции образования и науки. Такого рода нормы и запреты способствуют не интеграции, а разъединению научной и образовательной деятельности, что сдерживает развитие науки и образования, создаёт препятствия для экономического развития страны в целом.

Когда в обществе накапливается определённый объём новых связей (отношений), не урегулированных правилами, общество создаёт новое право, соответствующее новым отношениям. До учреждения новых юридических институтов общество пытается регулировать новые отношения уже действующими нормами права, используя аналогии, в том числе аналогии закона. К такой категории правоотношений можно отнести те интеграционные мероприятия, которые существовали не во исполнение, а, скорее, вопреки нормам действующего законодательства: это и учебные занятия, организованные для студентов в академических научных организациях, это и базовые кафедры, и многое иное.

Основные трудности при работе над Законом имели своим источником коллизии между различными областями законодательства. Разные подходы к понятию собственности существуют в гражданском и финансовом праве. Дело в том, что **Закон** «Об образовании» появился на несколько лет раньше Гражданского кодекса РФ и понятие «образовательное учреждение» не во всём совпадает с представлением о юридическом лице, имеющем организационно-правовую форму «учреждение». Понятие «бюджетное учреждение» из Бюджетного кодекса РФ, в свою очередь, не тождественно понятию «учреждение» из Гражданского кодекса РФ. В итоге отраслевое законодательство в области образования и науки оказалось не вполне адекватным дефинициям и принципам финансового права и гражданского права.

Основная работа при подготовке текста **Закона** велась в области юридической техники. Нужно было, не усугубляя межотраслевых юридических рассогласований, сформировать новые подходы в части управления и распоряжения собственностью для образовательных и научных учреждений.

В процессе работы была исключена норма о праве научных организаций на самостоятельное ведение образовательной деятельности в форме магистратуры. Эта норма была в тексте внесённого законопроекта. Проблема широко обсуждалась с научно-образовательным сообществом: было выяснено, что превалирует убеждение о преждевременности упомянутой нормы. Депутаты Государственной Думы согласились с предложениями общест-

венности и внесли соответствующие поправки.

Закон имеет целью установить определённые правила, согласно которым образовательные учреждения и научные организации могли бы координировать и объединять свои кадровые и материальные ресурсы для достижения взаимно полезных целей, то есть осуществлять действия, которые в обычаях делового оборота обозначают как интеграцию образования и науки. Цель законопроекта ясна и понятна, далека от политических интересов и потому поддержана всеми депутатами и фракциями. До принятия **Закона** законодательство России о науке и об образовании содержало лишь декларативные положения, устанавливающие необходимость интеграции науки и образования. На практике получили распространение такие формы интеграции науки и образования, как создание высшими учебными заведениями базовых кафедр совместно с научно-исследовательскими институтами. Эти формы зарекомендовали себя как эффективный механизм обеспечения интеграционных процессов науки и образования. Но в законодательстве страны о науке и о высшем образовании отсутствовали нормы, закрепляющие правовой статус таких интеграционных структур.

При работе над **Законом** была проблема в определении понятия «интеграция». Интеграция — комплексный, многофункциональный процесс, выражающийся в самых многообразных формах. В тексте **Закона** сказано следующее: «Интеграция высшего и послевузовского профессионального образования и науки имеет целя-

ОБРАЗОВАНИЕ И ОБЩЕСТВО

6

ми кадровое обеспечение научных исследований, а также развитие и совершенствование системы образования путём использования новых знаний и достижений науки и техники».

Закон вносит изменения в три нормативных акта: в **Закон** РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-I «Об образовании»; в Федеральный **закон** от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». В каждом из этих законов было декларативное упоминание об интеграции образования и науки, но не было норм, конкретно предоставляющих юридическим лицам право использовать свои кадровые и материально-технические ресурсы для совместной с партнёрами образовательной и научной деятельности.

Закон допускает интеграцию науки и образования на основе различных форм участия работников, аспирантов и студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования в научных исследованиях и экспериментальных разработках, создавая учебно-научные комплексы, лаборатории на базе образовательных организаций, учебных кафедр на базе научных организаций государственных академий наук, а также научных организаций федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с **Законом** научная организация имеет право по договорам, заключённым с образовательными организациями об осуществлении образовательной, научной и (или) научно-технической деятельности предоставлять им в пользование

движимое и недвижимое имущество, а также использовать движимое и недвижимое имущество, принадлежащее образовательным организациям на праве собственности или оперативного управления. Между государственными некоммерческими организациями указанные отношения могут осуществляться на безвозмездной основе.

Научная организация в целях подготовки и переподготовки научных работников и специалистов может вести обучение по образовательным программам послевузовского профессионального образования, а также по образовательным программам дополнительного профессионального образования. Научная организация может осуществлять сотрудничество и координацию своей деятельности с образовательными учреждениями высшего профессионального образования, в том числе на договорной основе, а также создавая объединения научных организаций и образовательных учреждений высшего профессионального образования в форме ассоциаций или союзов.

Научные организации в соответствии с договором, заключённым с образовательным учреждением высшего профессионального образования, на основании **Закона** получили право создавать структурные подразделения (лаборатории), осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность на базе образовательного учреждения высшего профессионального образования с учётом образовательных программ и тематики научных исследований, в порядке, определяемом Правительством РФ.

Согласно **Закону** интеграция высшего и послевузовского профессионального

образования и науки может осуществляться разным образом, в том числе в форме:

- ◆ проведения высшими учебными заведениями научных исследований и экспериментальных разработок за счёт грантов или иных источников финансирования;

- ◆ привлечения высшими учебными заведениями работников научных организаций и научными организациями работников высших учебных заведений на договорной основе для участия в образовательной и (или) научной деятельности;

- ◆ осуществления высшими учебными заведениями и научными организациями совместных научно-образовательных проектов, научных исследований и экспериментальных разработок, а также иных совместных мероприятий на договорной основе;

- ◆ реализации научными организациями образовательных программ послевузовского профессионального образования, а также образовательных программ дополнительного профессионального образования;

- ◆ создания на базе высших учебных заведений научными организациями лабораторий, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность, в порядке, установленном Правительством РФ;

- ◆ создания высшими учебными заведениями на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс, в порядке, установленном Правительством РФ.

Для реализации полнокровной интеграции образования и науки необходимо на-

личие ещё одного звена — промышленного производства. Если вузы будут заинтересованы в подготовке специалистов, востребованных современным производством, если наука будет обеспечивать не только соответствующий уровень и качество наполнения образовательного процесса, но и нужды промышленности в высокотехнологической продукции и тем самым способствовать удовлетворению потребности в высококвалифицированных кадрах, тогда интеграционный процесс обретёт цель и смысл. Только при этих условиях виртуальная схема интеграционного процесса обретёт заинтересованных участников и сможет быть осуществлена. Без такого объединяющего элемента, как инновации в промышленном производстве, интеграция образования и науки не будет воплощена в жизнь.

Интеграционные процессы могут осуществляться и осуществляются только в тех отраслях деятельности, где экономика работает успешно, например, в атомной промышленности, в производстве новых материалов, в ракетостроении. Атомная промышленность заинтересована в подготовке квалифицированных, вооружённых современными знаниями специалистов для своих нужд. То же можно сказать и о железнодорожной и иных востребованных практикой отраслях экономики. Там, где существует экономическая заинтересованность в интеграционных процессах, интеграция идёт успешно.

На данном этапе развития государство должно поддерживать интеграцию образования и науки по отдельным, важным для национальной экономики направлениям. Естественной представляется интегра-

ОБРАЗОВАНИЕ И ОБЩЕСТВО**8**

ция в области медицинской, юридической и педагогической науки и образовании. Она там и происходит. Медицинские вузы тесно сотрудничают с клиниками, а доктора юридических наук чаще издают учебники, чем научные монографии. Кроме того, интеграция необходима в послевузовском образовании: это выгодно и вузам и академической науке.

Наука сохраняет два важных приложения. Во-первых, передовые достижения науки составляют базу образовательного процесса. Во-вторых, российское научное сообщество должно быть готово не только создавать своё, но и аккумулировать мировое научное знание. Необходимо вести мониторинг научных достижений, с тем, чтобы оценить эффективность их использования для нужд отечественной промышленности. Для этого нужны соответственно подготовленные кадры, как результат интеграции науки и образования. Следует, однако, учитывать, что если академические институты займутся образовательной деятельностью, то станет реальной опасностью, что образовательная деятельность вытеснит научную. Дело в том, что приток бюджетных, а, главное, внебюджетных средств в образование много выше аналогичных потоков в науке. Но инновационный путь развития экономики невозможен без интеграции образования и науки.

Инновационный путь развития экономики требует понимания состояния мирового технологического уровня. Одной из форм внешней технологической агрессии становится отток интеллектуальных кадровых ресурсов из других стран, что в просторечии называется «утечкой мозгов». В США,

например, основными разработчиками высокотехнологических продуктов стали выходцы из других стран. Стоит инородцам покинуть страну, уважаемая держава окажется в сложном положении. Только экономически сильные и сверхбогатые государства могут позволить себе так рисковать.

Стимулом для миграции молодых россиян становятся высокий уровень заработной платы, невозможность реализовать свой творческий потенциал на Родине. Необходимо укреплять и развивать материально-техническую базу ведущих вузов и научных организаций страны, оснащать их современным оборудованием. Это послужит интеграции образования и науки.

Сегодня богатая природными и человеческими ресурсами Россия отнесена к категории не очень богатых (по объёму ВВП) развивающихся стран. Резкого, в десятки раз, экономического роста для России в ближайшее десятилетие никто не планирует. Инновационная активность становится ключевым фактором динамичного развития и конкурентоспособности современной экономики. Мировая практика накопила значительный опыт успешного объединения науки, образования и бизнеса, функционирования структур, призванных продвигать научные разработки в реальный сектор экономики. Недостаточный уровень развития инновационной инфраструктуры и правовые проблемы в области регулирования рынка интеллектуальной собственности сдерживают переход экономики на инновационный путь развития.

Нерешён в отечественной правовой системе вопрос об использовании для раз-

вития науки в учебных заведениях тех внебюджетных средств, которые затрачивают потребители образовательных услуг. По расчётам экспертов объём рынка образовательных услуг, объём внебюджетных средств на рынке образовательных услуг сопоставим с бюджетной поддержкой образования. Этот мощный экономический фактор, который свидетельствует о заинтересованности граждан, необходимо учитывать и использовать. Но учащиеся вносят плату за учебный процесс, а не за научные исследования в вузах, в том числе в частных вузах.

Участие государства в деятельности частных (негосударственных) вузов весьма значительно. Это касается и кадрового обеспечения (большинство преподавателей в своё время получили образование на бесплатной основе), и материального обеспечения (большинство негосударст-

венных вузов базируют свою деятельность на арендованном федеральном имуществе) деятельности негосударственных вузов. Без государственной поддержки в области материально-технического или кадрового обеспечения большинство негосударственных вузов прекратит своё существование. У государства есть достаточно сильные рычаги, чтобы способствовать развитию интеграционных процессов в частных вузах.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что Федеральный закон № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» — значительный шаг в развитии российской правовой системы, но работа в этом направлении должна быть продолжена.