

---

Статья поступила в редакцию 15.02.07

Т.Е. Кузнецова

# ИНТЕГРАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ В РОССИИ: ПОИСК ЭФФЕКТИВНЫХ ФОРМ И МЕХАНИЗМОВ

---

## Аннотация

*Как свидетельствует российский и зарубежный опыт, высшее образование и наука (особенно фундаментальная) как специализированные области деятельности не могут эффективно развиваться без взаимной интеграции и тесного взаимодействия с реальным сектором экономики. В статье представлен анализ некоторых ключевых проблем и перспектив реализации в России эффективных форм и механизмов интеграции науки и образования, а также усилий, предпринимаемых в этой области государством.*

Сегодня в России необходимость повышения эффективности научно-образовательного комплекса осознается и в обществе, и в органах управления. Эта задача поставлена в различных программных документах, неоднократно озвучена в выступлениях Президента нашей страны, обсуждается в средствах массовой информации. Организации науки и образования на местах остро ощущают потребность в практической интеграции. В то же время сокращение «зон неэффективности»<sup>1</sup>, ослабляющих этот комплекс, происходит крайне медленно (блок 1). Преподаватели многих вузов вообще не занимаются исследованиями и не могут обучать студентов на современном уровне. Одновременно выпускники вузов зачастую не получают требуемой фундаментальной и специальной подготовки, что снижает их конкурентоспособность на рынке труда.

До последнего времени реформы научно-образовательного комплекса, включая реорганизацию сети научных организаций и вузов, шли с существенным запаздыванием (по сравнению с изменениями в других сферах) и пока выглядят не вполне убедительно. Государственные инициативы оказались недостаточными не только для ускорения развития науки и образования, но и для преодоления существующих ограничений для их эффективного

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: материалы сайта Российского общественного совета по развитию образования (РОСРО). [www.rosro.ru](http://www.rosro.ru).

**Блок 1. Некоторые диспропорции в развитии научно-образовательного комплекса России**

- Приток выпускников вузов в науку сохраняется на минимальном уровне (10—11%<sup>2</sup> ежегодного приема на работу в сфере науки), что сокращает базу для воспроизводства научных кадров.
- Вузы, ориентированные на научную деятельность, в 2005 г. составляли 38% от общего числа государственных и негосударственных вузов. При этом учитывается любой вуз, если в течение отчетного периода им было проведено хотя бы одно исследование или выполнена одна разработка.
- Не уменьшаются расхождения между структурой спроса на научно-технологические результаты и высококвалифицированные кадры и их предложением на внутреннем рынке.
- Продолжается отток молодых ученых (большинство из которых получили бюджетное образование) и высококвалифицированных кадров за рубеж при отсутствии потребности в их способностях и навыках внутри страны и низкой (с учетом квалификации, затрат на образование и т.д.) оплате труда.

объединения. Слабость и противоречивость правового обеспечения соответствующих видов деятельности препятствуют трансферу управленческих задач в плоскость конкретных решений. Однако и некоторые реализованные правовые новации не всегда всесторонне продуманы и обоснованы, что может иметь негативные последствия для развития этого комплекса.

Корни современного состояния процессов интеграции науки и образования в России в значительной степени уходят в советскую традицию их организации и регулирования. В СССР взаимодействие науки и образования носило фрагментарный характер и осуществлялось административными методами, в частности через профессионализацию и специализацию научной и образовательной деятельности, быстрое наращивание сети научных организаций и вузов, численности специалистов и преподавателей по актуальным направлениям и дисциплинам<sup>3</sup>. Этими же методами создавались и интегрированные ведомственные и межведомственные структуры. Такой подход позволил на определенном этапе выйти на передовые научные позиции, заметно повысить уровень образования населения и квалификации работников. И, главное, сохранять это преимущество достаточно долго<sup>4</sup> (блок 2).

<sup>2</sup> Здесь и далее по тексту статьи используются данные следующих статистических сборников: Индикаторы науки; Индикаторы инновационной деятельности: 2006; Исследования и разработки в секторе высшего образования; Индикаторы образования. Все сборники изданы под грифом Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, Государственного университета — Высшая школа экономики. М., 2005—2006.

<sup>3</sup> Подчеркнем, что по расходам на науку (примерно 3% ВВП) и на образование (5—6%) СССР находился на уровне ведущих стран мира. См.: [4].

<sup>4</sup> Подробнее см.: [6, 3. С. 72].

**Блок 2. Практика интеграции, характерная для лучших вузов СССР**

- Целенаправленный отбор и предварительная довузовская подготовка школьников (олимпиады, специализированные школы и т.д.).
- Фундаментальное общее естественно-научное и гуманитарное образование студентов 1—3-го курсов.
- Углубленная профессиональная подготовка студентов 2—6-го курсов (специализированные курсы, система базовых кафедр в НИИ и на предприятиях, занимающихся высокими технологиями); привлечение студентов к исследованиям; гибкая научная специализация.
- Высочайший уровень профессорско-преподавательского состава, представленного лидерами научных направлений.

Однако созданные в советский период институциональные «цепочки» могли существовать и давать отдачу только в условиях закрытой (нерыночной) экономики и административно-командной системы управления. В частности, эффективность интеграции была заметно ограничена межведомственными барьерами, традиционной для советской экономики проблемой внедрения и т.д. Интегрированные структуры (базовые кафедры, проблемные и отраслевые лаборатории, территориальные межвузовские комплексы и т.д.) во многих случаях возникали по инициативе отдельных представителей или групп научно-педагогического сообщества со всеми вытекающим из этой ситуации «плюсами» и «минусами»<sup>5</sup>.

С распадом СССР и переходом к рыночным преобразованиям условия и факторы развития отечественного научно-образовательного комплекса радикально изменились. В частности, развитие гражданского и отраслевого законодательства привело

---

<sup>5</sup> Отметим, что указанная особенность интеграции сохранилась и сегодня. Потребности во взаимодействии между научными организациями и вузами реально формируются скорее не «сверху», а «снизу». Так, например, в ГУ—ВШЭ с самого начала научные подразделения (центры, институты) стали создаваться как под персоналии, так и под конкретные исследовательские проекты (т.е. внутри вуза создаются структуры, которые могут вести эти проекты). Одновременно многие крупные проекты, требующие интеграции, часто возникали «сверху» — в недрах правительства и других органов управления. В этом также есть свои плюсы и минусы (например, относительно высокие объемы финансирования, с одной стороны, а с другой — нестыковки между этими объемами и амбициозными задачами проектов). Так, в 1997 г. в вузе был создан Центр образования, ориентированный на реализацию некоторых идей тогдашнего Министерства образования. При этом задельные проекты центра в инициативном порядке финансировались самим ГУ—ВШЭ. Работа шла медленно и весьма непросто, но в результате привела к реформе образования. Примерно по этой же схеме возник и стал развиваться Институт государственного и муниципального управления, который был создан для научного обеспечения административной реформы. Источник: Интервью проректора ГУ—ВШЭ А.А. Яковлева, проведенное в рамках проекта «Интеграция образования и науки в России: поиск форм и механизмов», выполненного по Программе поддержки независимых экономических аналитических центров в Российской Федерации в 2004 г. Соглашения о гранте 9/4-04 между ГУ—ВШЭ и Московским общественным научным фондом.

**Блок 3. Некоторые особенности развития интеграционных процессов в переходный период (после распада СССР)**

- Попытки адаптации традиционных («советских») типов научно-образовательных структур.
- Активное развитие интеграционных процессов на базе вузов, включая региональные.
- Позиционирование региональных властей в поддержке интеграционных процессов. Их конкретные действия становились заметным стимулом либо непреодолимым препятствием для развития интеграции в регионе.
- Ключевая роль центральных органов власти в создании условий (благоприятных или неблагоприятных) для интеграции.
- Отсутствие должной координации в деятельности министерств, ведомств и научно-образовательного сообщества.
- Усиление роли добровольных соглашений между вузами, научными организациями, производственными предприятиями.
- Появление значительного количества научно-образовательных структур, которые существовали лишь на бумаге.

к постепенному «вытеснению» традиционных форм и механизмов интеграции с легального правового поля. Особый акцент на развитии науки в высшей школе в переходный период был во многом обусловлен тем, что в рамках решения задачи модернизации высшего образования в начале 1990-х годов она стала рассматриваться как мощный инновационный ресурс. Исследовательские функции вузов, а также условия для повышения их хозяйственной и иной самостоятельности были закреплены законодательно<sup>6</sup>. Одновременно интеграция для вузов и научных организаций стала одним из способов выживания и самосохранения (блок 3).

Однако со временем организационные изменения в вузах потеряли свою эффективность. Негативным для вузов следствием реформ стало, в частности, постепенное сокращение числа подведомственных им научных, конструкторских и других организаций. Многие малые предприятия, которыми «обросли» вузы в начале реформ, оперативно перепрофилировались на посредническую и иную коммерческую деятельность.

Сегодня административные и правовые барьеры интеграции достаточно очевидны. При этом они в значительной степени влияют и на дальнейшие перспективы развития интеграционных процессов в нашей стране. Прокомментируем некоторые этих ограничений, представленных в блоке 4.

Для того чтобы занимать достойное место в мировой экономике и успешно конкурировать на мировых высокотехнологичных рынках, государства должны направлять в научно-образовательный комплекс значительные ресурсы. Причем независимо

<sup>6</sup> Например, в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ.

**Блок 4. Основные барьеры интеграции**

- Низкие в целом масштабы финансирования.
- Ограничение круга субъектов научной и образовательной деятельности.
- Действовавшая до 2005 г. практика государственной аккредитации научных организаций.
- Ограничения по выбору организационно-правовых форм.
- Ограничения на ведение образовательной деятельности.
- Ограничения возможных форм и направлений интеграции.
- Ограничения на использование имущества.
- Социально-экономические ограничения.

от экономической модели конкретной страны. Об этом свидетельствует опыт как промышленно развитых стран, так и СССР<sup>7</sup>. В России в настоящее время государственные расходы на образование составляют менее 4% ВВП<sup>8</sup>, а общие расходы на науку (состоящие на 60% из бюджетных средств) немногим более 1%<sup>9</sup>, что обеспечивает только самые скромные запросы этого комплекса. Положение науки и образования усугубляется не только нехваткой средств, но и слабостью нормативно-правового обеспечения и механизмов поддержки. Так, если строго придерживаться действующих правовых норм, проблемы могут возникнуть даже при проведении таких «естественных» интеграционных мероприятий, как образовательные семинары в научных организациях, использование оборудования научных организаций для образовательных целей и т.д. Российские вузы не имеют права осуществлять исследования за счет средств, выделяемых на их содержание<sup>10</sup>. Напомним, что в развитых странах общие университетские фонды вносят весьма заметный вклад в финансирование исследовательской деятельности —

<sup>7</sup> Темпы роста инвестиций «в знания» (наука, высшее образование и информационные технологии) в странах ОЭСР, как правило, превосходят показатели по ВВП. Доля государственных расходов на образование в ВВП для этих стран находится в интервале 4–8%. Затраты на науку составляют 2–4% ВВП.

<sup>8</sup> 3,8% в 2002 г., 5,2% в 2004 г. по всем источникам средств, включая расходы семей.

<sup>9</sup> В 2004 г. — 1,17%, в 2005 г. — 1,07%.

<sup>10</sup> Минусы существующей «хозрасчетной» модели научной деятельности в вузе очевидны. Если для вуза исследования являются не разовым мероприятием, а стратегическим видом деятельности, то необходимо приложить серьезные усилия для закрепления в нем высококвалифицированных специалистов на длительные сроки. При снижении масштабов внешнего финансирования (заказов) положение научных работников становится неустойчивым. Только некоторые успешные вузы могут обеспечить развитие научных подразделений в период отсутствия внешних заказов за счет внутренних источников и в некотором смысле «окупить» их создание. В большинстве случаев для сохранения исследовательского коллектива научные подразделения вынуждены постоянно искать любые заказы и гранты. Таким образом, в научных подразделениях практически не остается возможностей для проведения фундаментальных и задельных прикладных исследований.

от 7—10% в Великобритании, Германии, Канаде, Финляндии и до 20% в Норвегии [7. С. 5—6].

Существенным барьером на пути развития интеграционных процессов многие эксперты считали процедуру обязательной государственной аккредитации научных организаций, которая затрудняла участие вузов в научной деятельности, в том числе в рамках выполнения государственных контрактов на исследования и разработки. В 2005 г. эта процедура была признана неэффективной и отменена. Однако заметной активизации исследовательской деятельности вузов не произошло. После отмены аккредитации не было предложено никаких иных способов оценки результативности научной деятельности (и организаций, занимающихся исследованиями и разработками), регулярного мониторинга и информационного обеспечения государственной политики и управления, включая отбор организаций, участвующих в решении важных для страны научно-технологических задач и получающих поддержку из средств бюджета<sup>11</sup>.

Проблема совершенствования организационно-правовой структуры научно-образовательного комплекса является не просто ключевой для его развития, но и в некотором смысле давно «перезревшей». В России в нем доминируют бюджетные учреждения, имеющие ограниченную правоспособность и не обеспечивающие эффективность использования бюджетных средств. Допустимые организационные формы для вузов регламентированы законодательством, которое заметно сужает круг возможных субъектов образовательной деятельности. Пока они могут быть только учреждениями. Из этого круга исключены не только коммерческие организации, но и, например, государственные корпорации и иные формы, предусмотренные законодательством о некоммерческих организациях<sup>12</sup>. В науке подобных ограничений не существует, однако фактически 40% всех научных организаций также являются учреждениями.

Как показывает зарубежный опыт, в рыночной экономике научно-образовательная деятельность может осуществляться в разнообразных формах. Чем шире спектр «разрешенных» этих форм, тем успешнее адаптация всего комплекса к потребностям экономики и общества.

Сейчас в нашей стране завершается первый этап работы по внедрению новых форм юридических лиц, учитывающих особенности отраслей социальной сферы, включая науку и образование. В соответствии с Федеральным законом «Об автономных

---

<sup>11</sup> В развитых странах уже примерно 20 лет активно развиваются системы оценивания научной деятельности. В России работы по созданию аналогичного механизма («единой системы мониторинга и оценки результативности функционирования государственных научных организаций, осуществляющих научные исследования и разработки гражданского назначения, независимо от их ведомственной принадлежности») пока не завершены.

<sup>12</sup> Многие развитые страны (например, Япония) активно внедряют форму национальных (государственных) корпораций, например, для организации исследовательских университетов.

учреждениях»<sup>13</sup> часть бюджетных организаций будут трансформированы. Их финансирование будет организовано не по смете, а в рамках задания учредителя, что должно повысить ответственность организаций за использование ресурсов и ожидаемые результаты. Новые структуры наделяются определенной автономией и самостоятельностью в привлечении и расходовании внебюджетных средств, включая кредитные и инвестиционные ресурсы, что расширяет возможности для их развития. Государство освобождается от субсидиарной ответственности по обязательствам автономных учреждений. Вместе с тем возрастает его роль в определении «миссии» и функций автономных учреждений, а также необходимо для их функционирования имущества и финансовых ресурсов.

С учетом запланированных темпов институциональных преобразований<sup>14</sup> задача перевода значительной части действующих организаций науки и образования в новую форму представляется совсем нетривиальной. Весь пакет нормативных правовых актов об автономных учреждениях стал предметом широкого общественного резонанса и вызвал ряд существенных замечаний со стороны научной и педагогической общественности, профсоюзов, депутатов, причем как формальных, так и концептуальных. Наилучшим образом форма автономного учреждения подходит организациям, оказывающим социальные услуги, к которым не может быть полностью сведена ни образовательная, ни тем более научная деятельность.

Так, в сфере науки вообще нет никаких законодательно закрепленных социальных гарантий, стандартов и обязательств государства. Поэтому не совсем понятно, как формировать задание учредителя. Пока не разработаны (и не очевидны) критерии, по которым будут отбираться организации для преобразования в новую форму или сохранения за ними статуса бюджетных. Критики нового закона указывают на сложность оценки имущественных комплексов действующих учреждений, а также возможные риски их дробления, перепрофилирования и др.<sup>15</sup> Новая правовая конструкция имеет заметный «крен» в сторону защиты интересов публичной власти через гарантии сохранности наиболее ценного государственного имущества, отказ от расходов, связанных с погашением обязательств неплатежеспособного учреждения и др. Одновременно сохраняются многие ограничения на их деятельность, снижающие интерес к этим структурам со стороны хозяйствующих субъектов, включая кредиторов и инвесторов.

<sup>13</sup> Принят 3 ноября 2006 г. № 174.

<sup>14</sup> Так, количество автономных учреждений должно составить 12% всех организаций государственного сектора науки к 2008 г. и почти 22% — к 2010 г. То есть за довольно короткий период в новую форму должно быть трансформировано не менее 250 научных учреждений. (Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года. Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике 15 февраля 2006 г. (протокол № 1)).

<sup>15</sup> Возникновение этих опасений можно объяснить в том числе и негативным опытом приватизации научных организаций и некоторых других объектов социальной сферы в начале 1990-х годов.

Сегодня трудно оценить, приживутся ли новые организации в научно-образовательном комплексе. Автономные учреждения, на наш взгляд, являются переходной формой к созданию в России сети «нормальных» некоммерческих структур (автономных некоммерческих организаций, государственных автономных некоммерческих организаций, фондов), которые широко представлены в экономически развитых странах<sup>16</sup>. Однако пока массовый переход к таким формам в нашей стране не имеет адекватного правового и ресурсного обеспечения.

Еще одним барьером на пути к эффективной интеграции является отсутствие в действующем законодательстве норм, регламентирующих необходимость ее поддержки по всему спектру ее форм и направлений. Это создает правовую неопределенность для субъектов научной и образовательной деятельности. В частности, нерешенным остается вопрос об образовательной деятельности академических институтов. В результате, как отметил Президент Российской Федерации, «пока еще сохраняется большой разрыв в связи учебных заведений с предприятиями и научными организациями»<sup>17</sup>.

Особые надежды научно-образовательное сообщество возлагало на появление закона об интеграции<sup>18</sup>. Однако пока он так и не принят. Более того, обсуждаемый в настоящее время проект значительно сокращен по сравнению с первоначальным вариантом. В законопроекте сохранены три позиции: легализация деятельности базовых кафедр и базовых лабораторий; права научных организаций на ведение образовательной деятельности (с выдачей документов государственного образца и присуждением степени «магистр»); возможности для вузов и научных организаций передавать и использовать движимое и недвижимое имущество при заключении договоров об осуществлении совместной научной и образовательной деятельности. За его рамками остались вопросы правового обеспечения создания научно-образовательных центров, включая исследовательские университеты, уточнения бюджетного, налогового и гражданского законодательства, отдельные нормы которого ограничивают процессы интеграции.

Обобщая анализ существующих ограничений для эффективной интеграции науки и образования, можно утверждать, что ее перспективы в значительной степени определяются тем, насколько быстро Россия сможет продвинуться по двум направлениям — расширение финансовой поддержки и совершенствование нормативно-правовой базы, в том числе обеспечивающей необходимые институциональные преобразования. При этом не должны игнорироваться те опасения, которые высказывают независимые эксперты по поводу

---

<sup>16</sup> И, конечно, частных научных организаций, сеть которых в России пока также развита недостаточно.

<sup>17</sup> Вступительное слово на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию. Зеленоград, 17 октября 2006 г.

<sup>18</sup> Законопроект «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», федеральные законы «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О науке и государственной научно-технической политике» разрабатывается и обсуждается с 2004 г.



содержания предлагаемых законодательных новаций и последствий их принятия для науки и образования.

Организация научно-образовательного процесса на современном уровне, включая создание современных исследовательских университетов, выведение на новый уровень базовых кафедр, лабораторий, научно-образовательных центров, требует больших «стартовых» денег. Вопрос выделения этих денег сегодня относится скорее к сфере политики, а не финансов<sup>19</sup>. Диверсификация источников финансирования определяется особенностями и характером получения выгод от научно-образовательной деятельности (обществом в целом, государством, частными предприятиями, конкретными людьми, общественными организациями и др.). В России пока этот процесс идет с большим скрипом. Зачастую воспринимая формальную сторону зарубежного законодательства в области гибкого управления и финансирования, наши «законотворцы» содержательно сохраняют и даже расширяют барьеры, мешающие эффективной интеграции.

В заключение выскажем несколько соображений о возможности адаптации зарубежного опыта поддержки научно-образовательного комплекса университетов и организации интеграционных процессов<sup>20</sup>. Рост масштабов научно-образовательной деятельности и ее государственной поддержки поставил западные страны в конце XX в. перед необходимостью более четкого обоснования национальных моделей образования и науки, совершенствования механизмов их взаимодействия и финансирования<sup>21</sup>.

Во-первых, за счет формирования неуниверситетского сектора и создания разветвленной системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров постепенно упраздняется монополия университетов на высшее образование и на значительную часть научных исследований. Возможность повышения статуса профильных вузов (в основном технических) в образовании и исследованиях базируется на их широких связях с промышленностью, активности в области целевых прикладных исследований. Используя опыт университетов, политехнические вузы и колледжи активно вводят программы магистратуры и докторантуры. В свою очередь, университеты, «подражая» институтам профессионального образования, развивают систему модульных учебных курсов, вводят степень магистра для программ про-

---

<sup>19</sup> В любой стране (и Россия не может здесь быть исключением) создание исследовательского университета стоит миллионы, если не миллиарды долларов. В таких финансовых вливаниях нуждается даже МГУ, который, по оценкам зарубежных экспертов, занимает 92-е место в рейтинге университетов мира. По мнению тех же экспертов, Московский университет обеспечивает самый современный уровень подготовки только на некоторых из своих факультетов [см.: 11. С. 92, 94].

<sup>20</sup> Доклад Всемирного банка «Система управления в секторе высшего образования: сравнительный анализ и возможные варианты стратегии для Российской Федерации», разработанный по предложению Центра стратегических разработок в 2004 г. // [www.aeer.cctpu.edu.ru](http://www.aeer.cctpu.edu.ru).

<sup>21</sup> Подробнее см.: [1. С. 120—121], а также Николаев В. Механизмы финансирования высшего образования. Сайт корпорации объединенных консультантов ОКО // [oko.com.ua](http://oko.com.ua).

фессиональной подготовки, разрешают неполную загрузку студентов и т.д. В результате формируется своего рода «унифицированная» система высшего образования, в рамках которой большинство программ (как академических, так и профессиональных) реализуется университетами, которым, однако, приходится жестко конкурировать с политехническими вузами, особенно за средства для финансирования исследований. Если отраслевые институты не могут получить статус исследовательского вуза (что в большинстве стран дает возможность претендовать на бюджетное финансирование науки), они компенсируют нехватку государственных субсидий высокой «ликвидностью» прикладных исследований в реальной экономике.

Во-вторых, особое внимание уделяется улучшению механизмов финансирования университетов. Основная проблема любого, даже самого развитого, государства заключается в ограниченности (на каждый период времени) ресурсов, которые могут быть направлены в конкретную сферу деятельности. Несмотря на то что абсолютный масштаб средств, который развитые страны направляют в сферу науки и образования, постоянно возрастает, усиливается стремление повысить эффективность этих вложений. Суть проводимых в этих условиях преобразований сводится к разделению финансирования образовательной и исследовательской деятельности университетов<sup>22</sup>. Традиционная зависимость объемов финансирования университетов от числа студентов сохранилась для образовательной деятельности. Для науки все более активно внедряются механизмы, включающие оценку эффективности и качества исследований (блок 5).

В-третьих, все более явно проявляется тенденция к специализации подразделений университетов, что является условием для специализации научно-педагогического персонала и повышения внутриуниверситетской мобильности. Результатом этих перемен может стать постепенное смещение акцентов деятельности одних университетов в пользу обучения, других — в пользу исследований. Однако это смещение происходит совсем на другом уровне, чем в догумбольдтовской системе образования.

В-четвертых, анализ зарубежного опыта наглядно свидетельствует, что в большинстве стран любым серьезным реорганизационным мероприятиям в научно-образовательном комплексе предшествует модернизация действующей модели их управления в направлении большей автономии и самостоятельности университетов в вопросах набора студентов, привлечения внебюджетных средств, использования материальных и финансовых ресурсов, внутреннего «распорядка» и т.д.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Хотя по этому пути пошли не все страны.

<sup>23</sup> Braun D. Towards a New Model of Governance Universities? A Comparative View. Материалы федерального специализированного информационного портала «Сравнительная образовательная политика». [comparative.edu.ru](http://comparative.edu.ru); Deem R. "New Managerialism" and Higher Education: the Management of Performances and Cultures in Universities in the United Kingdom. International Studies in Sociology of Education. Материалы сайта центра ОЭСР—ВШЭ // [www.oecdcentre.hse.ru](http://www.oecdcentre.hse.ru).

**Блок 5. Развитие моделей финансирования научно-образовательной деятельности (зарубежный опыт)**

- Переход к гибкому финансированию, к «оплате по результатам» (и другим схемам); внедрение более формализованной, чем ранее, системы оценок научной и образовательной деятельности.
- «Расщепление» государственных источников финансирования на постоянный (гарантированный) и переменный (по эффективности работы) элементы. Гарантированный источник финансирования обычно обеспечивает адекватное оснащение (включая оплату труда) научно-образовательного процесса с учетом среднесрочной, а иногда и долгосрочной перспективы.
- Разделение потоков финансирования на обучение и на исследования. В некоторых странах университеты свободны во внутреннем распределении поступающих средств. В этом случае средства на обучение представляют собой гарантированный, а на исследования — переменный поток.
- Диверсификация и фрагментация финансирования по каждому отдельному университету и даже по отдельным факультетам, подразделениям и лабораториям.
- Появление финансовых посредников. Гарантированная (постоянная) часть государственных субсидий обычно передается от министерства без посредников.

Наряду с бюджетными средствами вузы имеют возможность прибегать к таким источникам финансирования, как долгосрочные кредиты коммерческих банков, выдаваемые под обеспечение основными фондами вузов, частные пожертвования бывших выпускников или других благотворителей, накопление остатков средств, гранты благотворительных организаций или фондов, доходы от коммерческой деятельности (сдача помещений или оборудования вуза в аренду и т.д.).

Расширение самостоятельности университетов происходит в рамках общего курса на перераспределение управленческих полномочий, которое включает также передачу части государственных полномочий на уровень регионов и специализированных агентств (организаций-посредников<sup>24</sup>). Полномочия, которые государство передает организациям-посредникам, могут касаться подготовки стратегических планов, экспертизы учебных программ, разработки бюджета и финансирования, управления целевыми научными и образовательными программами, оценки качества образования и т.д. Вопросы реализации национальной стратегии, масштаба и структуры высшего образования остаются за центральным правительством (см. табл.). После получения полной финансовой автономии возможности по привлечению ресурсов для строительства, приобретения имущества и других целей заметно расширяются.

<sup>24</sup> Организация-посредник находится в собственности государства, но формально не относится к числу органов государственной власти, которые могут передавать ей отдельные функции по управлению и финансированию высшего образования.

Необходимым условием развития указанной тенденции (передача части функций централизованного управления) является сочетание независимого правового статуса и ответственности (в том числе и судебной) за выполнение принятых обязательств, прозрачность деятельности и отчетности. Поэтому сдвиги в системе государственного управления повышают и ужесточают требования к качеству внутреннего менеджмента (прежде всего финансового). Эти и другие требования, предъявляемые государством к вузам в условиях повышения их автономии, призваны стимулировать рост эффективности использования финансовых ресурсов и имущества, создавать условия для распределения получаемых доходов на научно-образовательные цели.

Финансовая автономия и статус юридического лица позволяют университету получить право на создание и деятельность иных (помимо имущественных) фондов, формируемых, например, за счет денежных средств, других пожертвований, акций и других ценных бумаг. Распространенной практикой в развитых странах является создание университетских фондов (endowments). Беспорным лидером этого «движения» являются США<sup>25</sup>. Практика этих фондов по мобилизации и использованию избытка финансовых и материальных ресурсов позволяет говорить об эффективности этого альтернативного механизма финансирования учебных и научных организаций. При всем многообразии возможностей использования средств эндаументов их основной задачей является обеспечение устойчивости развития университетов (резервный или стратегический источник финансирования, обеспечивающий от четверти до половины их доходов). Из этих средств, как правило, финансируются гранты для талантливых студентов и молодых преподавателей, почетные профессорские должности для заслуженных ученых, а также фундаментальные исследования.

Заметим, что создание университетских фондов, как правило, поощряемых государством, приводит к фактическому переходу всего имущества в собственность вузов, в результате чего государственный контроль за его использованием утрачивает свое значение и уступает место государственному надзору. Со временем доля государства в собственности вуза становится все менее значимой и весьма неопределенной. Таким образом, существует опасность, что государство может потерять не только контроль (даже частичный) за их деятельностью и имуществом, но рычаги

---

<sup>25</sup> Специальные фонды обеспечивают финансовую поддержку научно-образовательных структур независимо от результатов их текущей деятельности. Иногда направления использования пожертвований (строительство зданий, введение именных стипендий для малоимущих студентов и т.д.) достаточно жестко задаются частными благодетелями, направляющими средства в эти фонды. Правительства ряда стран поощряют создание и деятельность университетских фондов, поскольку со временем это может снизить потребность вузов в государственном финансировании. Хотя поиск и привлечение финансовых средств требуют немало времени и усилий, университеты уделяют этой работе большое внимание, считая ее весьма скромной платой за появляющиеся возможности.

**Таблица. Централизованное управление и полная автономия: сравнительные характеристики систем финансирования вузов<sup>26</sup>**

<b>Характеристики</b>	<b>Централизованное управление</b>	<b>Автономия</b>
<b>Ежегодный бюджет</b>	Детальное утверждение правительством (финансовым ведомством)	Утверждается университетским советом, направляется профильному ведомству или посреднику
<b>Расходы</b>	Постатейный контроль, запрет перераспределения расходов между статьями	Свобода в распределении и расходовании средств
<b>Остаток средств</b>	Возвращается в бюджет (профильному или финансовому ведомству)	Свобода переноса на будущий период (для финансирования перерасхода средств будущего бюджета и т.д.)
<b>Внебюджетные средства</b>	Возврат профильному или финансовому ведомству в полном объеме	Свободное распределение и расходование
<b>Плата за обучение студентов</b>	Не взимается или устанавливается на фиксированном уровне, передается в финансовое ведомство	Определяется вузом, остается в его распоряжении, не влияет на объемы государственного финансирования

реального воздействия на стратегию развития научно-образовательной сферы в целом.

Не надо специально объяснять, почему организация таких фондов важна в современных экономических реалиях России. Их появление могло бы позволить коллективам вузов и научных организаций вести долгосрочные исследовательские программы, обеспечивать воспроизводство кадров и совершенствование материально-технической базы. Российский опыт в этой области пока не показателен. 22 декабря 2006 г. на удивление оперативно по российским меркам был принят Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» для финансирования уставной деятельнос-

<sup>26</sup> Таблица составлена на основе следующих источников: [13]; указ. доклад Всемирного банка.

ти некоммерческих организаций. В отличие от зарубежной практики целевой капитал ограничен пожертвованиями в виде денежных средств. При этом собственниками целевого капитала не могут быть учреждения (включая автономные), что ограничивает применение этого закона для многих действующих организаций науки и образования.

Интеграция сама по себе не является «инструментом», позволяющим разрешать проблемы науки и образования. На наш взгляд, она важна не сама по себе (хотя такая постановка имеет право на существование), а как элемент развития новой экономики, обеспечивающий широкомасштабное производство и распространение знаний и технологий, подготовку специалистов для наукоемких производств. В процессе создания научно-образовательных структур могут появиться дополнительные возможности для более гибкого распределения финансовых ресурсов, а также для совместного использования имущественного комплекса для подготовки специалистов и для проведения научных экспериментов.

Сегодня в России проводится множество разнообразных мероприятий в этой сфере. Еще больше таких мероприятий запланировано на ближайшее будущее. Среди них отметим только два:

— развитие «проектной интеграции», формирование эффективных взаимосвязей между вузами и научными организациями, создание устойчивых альянсов между ними и промышленными предприятиями. Эта форма является привлекательной и для бизнеса. При этом вопрос о возможном слиянии научных организаций и вузов должен решаться индивидуально и не сводиться к простому перераспределению имущества;

— расширение практики совместного участия научных организаций и вузов в конкурсах на получение «научных» грантов и заказов, издательской деятельности, ученых и специализированных советах, присуждении совместных стипендий, международных программах и проектах и т.д. Это позволит создать среду, благоприятную для любых интеграционных инициатив, укрепить интеграционные умонастроения в научно-образовательном сообществе.

Открытым остается вопрос о том, будут ли эти мероприятия действительно реализованы на практике. И если да, то будут ли они реализованы в комплексе и в полном объеме. Для нашей страны последнее замечание является, на наш взгляд, ключевым. В процессе согласования в различных управляющих структурах многие законодательные инициативы несут заметные потери (зачастую касающиеся принципиально важных моментов).

Возможности внедрения в России современных форм и механизмов интеграции, принятых в зарубежных странах, в значительной степени определяются общим вектором социально-экономических, институциональных, административных и прочих преобразований, в рамках которого формируются потребности социума и экономики в новых моделях науки и образования<sup>27</sup>. Отдельные элементы интеграционно-

## Заключение

---

<sup>27</sup> Для сферы образования эта проблема рассмотрена, например, в упомянутой статье И. Майбурова и др.

го процесса могут существовать и на действующем правовом поле. Однако ни исследовательские университеты, ни специальные финансовые фонды, обеспечивающие финансовую поддержку научно-образовательных структур независимо от результатов их текущей деятельности, ни университетские исследовательские центры, ни проектная (сетевая) интеграция не могут полноценно развиваться без существенной корректировки норм отраслевого, общегражданского и общеэкономического законодательства, а также «чувствительного» повышения масштабов финансовой поддержки научно-образовательной сферы.

## Литература

1. *Голиченко О.* Высшее образование и наука: интеграция или партнерство? // Экономика и математические методы. 2005. Т. 41. № 1. С. 119—127.
2. Государство и отрасли инфраструктуры в современной рыночной экономике. М.: Наука, 2001. С. 79—81.
3. *Гохберг Л.* Наука и образование в России: пути интеграции // Вестник Финансовой академии. 2006. № 1—2. С. 71—77.
4. *Гохберг Л.* Научный потенциал СССР. М.: ВИНТИ, 1990.
5. *Гохберг Л., Кузнецова И.* Вузовская наука: перспективы развития // Высшее образование в России. 2004. № 4. С. 107—120.
6. *Денисевич М., Зубков К.* Наука и образование России: вызов времени. Екатеринбург: УГИ, 1999. С. 171.
7. *Жуков В.* Взаимодействие науки, высшей школы и общества // Мировые модели взаимодействия науки и высшего образования. Материалы Международной научной конференции 1—3 июля 1996 г. СПб, 1997. С. 5—10.
8. *Китова Г., Кузнецова Т.* Интеграция науки и образования в экономике знаний // Информационное общество. 2005. № 5. С. 32—37.
9. *Кузнецова Т.* Актуальные проблемы совершенствования законодательства о науке // Законодательство о науке. Современное состояние и перспективы развития. М.: НОРМА, 2004. С. 78—103.
10. *Кузнецова Т.* Правовой фактор научно-технического развития России: область неопределенности. В сб.: Науковедение и новые тенденции в развитии российской науки. М.: Логос, 2005. С. 122—139.
11. *Майбуров И., Стровский Л., Цзяе Цзин.* Опыт образовательной реформы в КНР // Мировая экономика и международные отношения. 2006. № 6. С. 90—99.
12. *Мескон М. Х., Альберт Н., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. М.: Дело, 1992. С. 373.
13. *Морган Э.* Диверсификация источников финансирования в системе высшего образования: сравнительный обзор // Университетское управление: практика и анализ. 2004. № 2 (30).
14. *Озерова Н.* Реструктуризация бюджетного сектора. Причины, принципы, направления. Финансовый мониторинг бюджетной сферы // Университетское управление: практика и анализ. 2004. № 2. С. 65—77.
15. *Coate K., Barnett R., Williams G.* Relationships between teaching and research in higher education in England // Higher education quart. Oxford; N.Y. 2001. Vol. 55. N 2. P. 158—174.
16. *Schimank U., Whines M.* Beyond Humbolt? The relationship between teaching and research in Europe university system // Science and Public Policy. 2000. V. 27. P. 276—284.