

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВНЕДРЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОБРАЗОВАНИЕ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБРАЗОВАНИЮ И НАУКЕ  
Хусейн Джабраилович Чеченов

Перевод экономики России на инновационный путь развития является одним из основных приоритетов государственной политики, направленной на обеспечение устойчивости национальной экономики в условиях глобальной конкуренции.

В ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Д.А. Медведев определил производство знаний, новых технологий и передовой культуры как основной приоритет экономического развития страны. При этом Президентом поставлена задача ускоренного перевода страны на инновационный путь развития, основанный на концепции пяти «И» – институты, инвестиции, инфраструктура, инновации и интеллект.

Развернутая программа решения этой стратегической задачи дана в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. Концепцией предусмотрено повышение доли инновационного сектора в валовом внутреннем продукте с 10,9% в 2007 году до 18% в 2020 году, что должно сопровождаться повышением расходов на НИОКР (за счет всех источников финансирования) с 1,05% ВВП в 2007 году до 2,2% ВВП в 2015 году и 3% ВВП в 2020 году.

В соответствии с утвержденной Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым 12 мая 2009 года Стратегией национальной безопасности Российской Федерации повышение конкурентоспособности национальной экономики отнесено к основным национальным интересам Российской Федерации, а наука, технологии и образование определены как приоритеты устойчивого развития страны.

Базовым институтом, обеспечивающим перевод экономики на инновационный путь развития, является формируемая государством национальная инновационная система, представляющая собой федерально-региональную систему, включающую совокупность взаимосвязанных институциональных структур, занятых созданием и коммерческой реализацией знаний и технологий,

и комплекса институтов правового, финансового и социального характера, обеспечивающих эффективное взаимодействие ее элементов.

В последние годы государство активно принимает меры по выведению образования, науки и высокотехнологического сектора экономики из состояния кризиса – идет интенсивный процесс выстраивания новых стратегий, принятия политических решений, модернизации нормативной правовой базы. На сегодняшний день сформированы практически все типы институтов развития, существующие в мировой практике: инвестиционные фонды, технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, федеральные и ведомственные целевые программы, особые экономические зоны и др. Однако проводимая политика пока позволила лишь стабилизировать уровень инновационного развития страны.

Сохранение существующего положения ведет к закреплению нарастающего отставания. Глобальный экономический кризис уже привел к активизации инновационного сектора развитых стран, а также быстрой модернизации экономики ряда развивающихся стран (Китай, Индия, Бразилия и др.), усилив конкуренцию на мировых рынках средне- и высокотехнологичной продукции. Без принятия адекватных мер технологический разрыв между Россией и передовыми странами, связанный с использованием и широким распространением в экономически развитых странах и Китае технологий пятого и шестого технологических укладов, будет увеличиваться.

Для решения задачи технологической модернизации страны особую актуальность приобретают проблемы кадрового обеспечения инновационной экономики. Именно проблема кадров, с одной стороны, может выступать предпосылкой для модернизации страны, а с другой стороны, серьезным тормозом на пути модернизации. Общеизвестно, что в основе ее решения лежит модернизация системы образования.

В настоящий момент начался важный этап в реформировании системы высшего образования и науки, направленный на формирование сети исследовательских университетов, предназначенных для создания среды для расширенного воспроизводства знаний.

Решение проблем перехода российской экономики на инновационный путь развития требует надлежащего обеспечения сферы науки, наукоемких производств, высшего и послевузовского профессионального образования кадрами высшей квалификации. Устойчивое развитие науки и образования во многом зависит от решения вопроса притока молодежи. Однако вследствие падения престижа научной и преподавательской работы, снижения социального статуса ученых и преподавателей, низкого уровня оплаты труда уровень подготовки абитуриентов, поступающих на технические и естественно-научные специальности вузов, постоянно снижается, а подавляющее большинство студентов не желает связывать свое будущее с наукой и образованием. Сейчас в России в среднем поступают на работу в научные организации и вузы чуть более 1% выпускников вузов. Отсутствие должного притока молодежи в науку и имеющий место высокий отток кадров из науки ведут к снижению конкурентоспособности отечественных научных школ. Поэтому важно в первоочередном порядке принимать меры по сохранению и укреплению отечественных научных школ.

Одним из важнейших компонентов правовой базы, необходимой для формирования и эффективного функционирования национальной инновационной системы, является законодательное обеспечение защиты интеллектуальной собственности и вовлечения прав на результаты научно-технической деятельности в хозяйственный оборот.

До принятия в августе 2009 года Федерального закона №217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными учреждениями науки и образования хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» одной из наиболее острых была ситуация с реализацией прав на РИД, закрепленных за бюджетными учреждениями образования и науки. Нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации регламентировали прямое перечисление в бюджет доходов, полученных этими учреждениями от разрешенных видов деятельности. Это препятствовало эффективной коммерциализации научных результатов и технологий, созданных с привлечением бюджетных средств, и во многом определяло стагнацию сектора генерации знаний и технологий, стимулировало отток квалифицированных специалистов, а вместе с ними и технологий за рубеж.



Федеральный закон №217-ФЗ впервые в российской практике предоставил бюджетным учреждениям образования и науки однозначную возможность закрепления и механизмы самостоятельного распоряжения исключительными правами на созданные ими РИД, в том числе созданные за счет бюджетного финансирования, а также доходами от распоряжения и использования этих результатов. Комитет по образованию и науке Совета Федерации осуществляет мониторинг практики применения нового закона с целью своевременного принятия мер для снятия административных барьеров на пути его эффективного использования.

Существуют определенные механизмы, в том числе и законодательные, которые способны стимулировать внедрение инновационных технологий в образовательный процесс. Среди механизмов, иницирующих применение инновационных технологий (в том числе информационно-коммуникационных, включая технологии электронного обучения) в образовательной деятельности, можно назвать следующие:

#### 1. Нормативно-правовое стимулирование.

– Введение технологии дистанционного обучения. Эксперимент, проведенный Минобразованием России в 1997–2002 годах, позволил отработать технологические, методические, организационные и правовые основы использования дистанционных образовательных технологий, что дало возможность в последующем легализовать их законодательно: термин «дистанционные образовательные технологии» вошел в Закон Российской Федерации «Об образовании», были изданы ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие применение таких технологий.

– Введение в раздел материально-технического обеспечения учебных и организационных процедур федеральных государственных образовательных стандартов обязательных требований и иницирующих рекомендаций по применению информационно-коммуникационных технологий, включая технологии электронного обучения.

– Введение в перечень основных аккредитационных показателей вузов требования по применению инновационных образовательных технологий, под которыми в первую очередь понимается информационно-коммуникационное обеспечение учебных и организационных процедур.

#### 2. Эксперимент.

Минобрнауки России предполагает провести в период 2010–2015 годов эксперимент по отработке технологических, методических, организационных и правовых основ деятельности образовательных организаций в условиях распределенного и трансграничного образования, которое осуществляется на основе применения информационно-коммуникационных технологий, включая технологии электронного обучения.

#### 3. Контрольно-надзорные процедуры.

Упрощение в технологическом плане и повышение эффективности контрольно-надзорных процедур посредством применения информационно-коммуникационных технологий. Для этого у вузов должна быть электронная база данных, содержащая полную информацию о ресурсном и кадровом обеспечении, а также обо всех учебных и административных процедурах, а федеральный орган контроля и надзора в сфере образования должен обладать интерактивной информационной системой, связывающей его с вузами.

Что касается сферы образования, то в настоящее время складывающиеся здесь отношения регулируют два основных закона: Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года №3266-1 «Об образовании» и Федеральный закон от 22 августа 1996 года №25-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Действующий Закон Российской Федерации «Об образовании» выполнил важную социальную функцию: позволил защитить и обеспечить работоспособность отечественной системы образования. Однако на его основе не удалось сформировать упорядоченную и сбалансированную систему законодательства об образовании, обеспечивающую последовательное и системное регулирование отношений в ней. Преобладание и большой объем ведомственных нормативных правовых актов обусловили недостаточность законодательных механизмов регу-



лирования отношений в этой области. Обозначилась проблема коллизионности образовательного законодательства.

За период действия в Закон РФ «Об образовании» были внесены многочисленные поправки и изменения, следствием чего стали: внутренняя противоречивость действующего федерального законодательства об образовании; чрезмерная гипертрофированность и непоследовательность системы подзаконных нормативных актов; декларативность норм, не подкрепленных правовыми механизмами реализации; пробелы, мешающие развитию системы образования.

Кроме того, всестороннее реформирование образовательной системы: апробация и внедрение нового содержания и технологий обучения, форм и механизмов организации образовательной деятельности – обозначило отставание правового регулирования отношений в сфере образования от ее потребностей.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в документе «Наша новая школа» отметил, что целью реализации национальной образовательной инициативы является «создание школы, способной раскрывать личностный потенциал детей, воспитывать в них интерес к учебе и знаниям, стремление к духовному росту и здоровому образу жизни, подготовить ребят к профессиональной деятельности с учетом задач модернизации и инновационного развития страны». Эта задача накладывает обязанность существенно перестроить работу в школе и готовить педагогические кадры, умеющие соответственно строить работу, так как функции педагога в учебно-воспитательной работе существенно меняются.

Все это явилось свидетельством того, что назрела необходимость в разработке и принятии нового законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования. Был разработан новый федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». Он должен закрепить принципы, в соответствии с которыми будет осуществляться правовое регулирование всей совокупности правоотношений системы образования, общие положения и правовые режимы, действующие на каждом ее уровне; правовые механизмы, позволяющие эффективно применять соответствующие нормы на практике.

Проектируемый федеральный закон будет основополагающим законодательным актом в сфере образования. Обеспечивая стабильность и преемственность в развитии законодательства об образовании, законопроект направлен на установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования, определяет правовое положение их участников, закрепляет особенности применения к отношениям в сфере образования норм административного, гражданского, трудового, финансового и других отраслей права.