

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 347.191.11

DOI: 10.17223/22253513/30/1

А.А. Васильев, Ю.А. Зеленин

«ОПОРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»: МЕСТО В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА

Рассматривается проблема правового статуса опорных университетов и их места в системе высшего образования. Дается юридическая оценка данного термина в российском праве. Отмечается его неоднозначность и отсутствие формального закрепления в федеральном законодательстве. Делается вывод, что неопределенность юридического положения опорных университетов вызывает сомнения в сохранении такой категории российских вузов в перспективе 2019–2025 гг.

Ключевые слова: опорный университет, федеральный университет, правовой статус опорного университета, государственная и региональная политика в сфере высшего образования, реформирование системы высшего образования.

Понятие «опорный университет» в российском праве было введено в связи объявлением в 2015 г. Министерством образования и науки Российской Федерации конкурса для отбора высших учебных заведений в качестве опорных университетов. В Положении о проведении конкурса в качестве его цели был указан отбор программ развития университетов, деятельность которых направлена на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации. Университеты, чьи программы прошли конкурсный отбор, получили субсидию на реализацию своей программы в размере 100 млн руб. ежегодно.

Анализ российского законодательства в 2013–2018 гг. показывает неоднозначность термина «опорный университет» и неопределенность как самого смыслового концепта, так и судьбы опорных вузов.

Во-первых, такая категория университетов, как опорные университеты, не нашла формального закрепления в законодательных актах. ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» упоминает лишь университеты с особым статусом (МГУ и СПбГУ), федеральные университеты и национальные исследовательские университеты. Надо отметить, что и данные категории университетов не имеют четких критериев разграничения друг от друга. Впервые термин «опорный университет» был использован в Государственной программе развития образования на 2013–2020 гг., утвержденной 15 апреля 2014 г. Постановлением Правительства Российской Федерации. В документе среди приоритетов государственной политики

в сфере высшего образования определялось следующее: реализация программ развития *опорных образовательных организаций высшего образования* для региональных экономических систем с целью развития лидирующих отраслевых образовательных организаций высшего образования, в том числе путем создания в них университетских центров инновационного, технологического и социального развития регионов [1].

Во-вторых, возникло множество производных от термина «опорный университет» – «опорный университет России», «опорный вуз», «опорный университет региона», «университетский центр», «центр инновационного, технологического и социального развития региона» и т.п. С точки зрения требований юридической техники такое разнообразие ведет к размыванию содержания понятия и утрате ясности и определенности термина. Причем такая полисемия имеет корни в законодательстве. По своему смысловому наполнению опорный университет – тот университет, который участвует в социально-экономическом развитии региона (проведение научных исследований и подготовка высококвалифицированных кадров). Следовательно, это университеты, региональные по своему функциональному назначению.

В-третьих, очевидно, что понятие «опорный университет» – метафора, к которой нередко прибегает законодатель. Видимо, в данном случае имеется в виду тот университет, на который может опереться субъект Российской Федерации для социально-экономического развития региона. Опорный университет есть научно-инновационная и образовательная опора, необходимая для устойчивого развития экономики и социальной сферы [2. С. 16–17].

Наконец, термин «опорный университет» постепенно уходит из употребления в юридическом языке, поскольку в силу последних изменений используются иные термины – «вуз как центр пространства инноваций», «университетский центр», «центр инновационного, технологического и социального развития региона». 31 декабря 2017 г. Государственная программа развития образования утратила силу. На смену ей пришла Государственная программа развития образования Российской Федерации, в которой категория «опорный университет» не упоминается [3]. Вместе с тем в Постановлении Правительства РФ, утвердившем программу, указывается на одну из задач развития образования в России – создание университетских центров в субъектах Российской Федерации. Принятие новой Государственной программы развития образования стало следствием работы Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам [4]. 25 октября 2016 г. Совет утвердил паспорт приоритетного проекта «Вузы как центры создания пространства инноваций», в котором одной из задач государства в сфере образования было определено создание университетских центров (55 центров к 2018 г.). Весьма примечательно, как был определен образ таких центров: «...созданные университетские центры обеспечивают формирование привлекательной социальной среды и новое качество жизни в регионах, доступ к современным технологиям, создание и развитие в регионах от-

раслей экономики знаний и экономики впечатлений, формирование привлекательной социальной среды и новое качество жизни в регионах» [4].

Следует отметить, что введение новой категории вузов – опорных университетов – изначально приобрело неоднозначное, дуальное толкование в образовательной среде. Наряду с позитивной оценкой появления опорных вузов широко обсуждается так называемый «истинный смысл» реформы университетов (что называется на юридическом языке «с точки зрения законодательного предположения») [5]. Эксперты в сфере образования видят в создании опорных университетов стремление правительства окончательно перевести образование в формат рынка и конкуренции, а также обеспечить экономию бюджетных средств. В ходе так называемой «первой волны» отбора опорных университетов в 2015–2016 гг. одним из обязательных условий создания опорных вузов определялось объединение (слияние) существующих в субъекте Российской Федерации образовательных организаций. Причем в качестве мотивов такого объединения официальные власти озвучивали проблемы демографического кризиса – уменьшение набора из-за спада рождаемости. Соответственно, вузы будут вынуждены оптимизировать свою структуру и сокращать сотрудников [6. С. 64–65]. Как результат такой реорганизации – экономия бюджетных средств, сокращение профессорско-преподавательского состава, дублирующих управлеченческих и организационных подразделений. Деструктивное начало в реформе высших учебных заведений подтверждается и тем, что в ходе второй волны отбора опорных вузов в 2017 г. часть победивших вузов осталась без государственного финансирования в размере 100 млн руб. Руководство Минобрнауки РФ подчеркивало, что те опорные вузы, которые не пройдут мониторинг реализации программ, будут лишены и статуса, и средств. Более того, остается открытым вопрос о судьбе тех вузов, которые не станут опорными. Либо их финансирование останется без изменений, либо источником их финансирования рассматриваются бюджеты субъектов Российской Федерации.

Видимо, в основу концепта «опорный университет» положена идея флагманского университета – университета, который включен в развитие локального сообщества и местной экономики. Флагманский университет, согласно концепции американского ученого Д. Дугласа, выступает научно-образовательным драйвером социальнно-экономического развития региона. Флагманский университет в условиях включения ведущих национальных вузов в глобальную экономику знаний и потери научного и инновационного потенциала в регионах призван обеспечить реализацию интересов внутринационального и регионального развития государств [7]. Соответственно, российская система высшего образования с учетом создания ведущих вузов (с особым статусом, федеральных и национальных исследовательских университетов) с неизбежностью ставила вопрос и о судьбе региональных центров науки и образования. В такой модели именно опорные вузы должны сыграть роль локомотивов интеллектуального и инновационного сопровождения развития субъектов Российской Федерации.

Нельзя не отметить близость термина «опорный университет» с категорией «федеральный университет». С учетом действующих положений федерального законодательства между этими терминами практически нет различий. Часть 3 ст. 24 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» гласит: «В целях обеспечения подготовки кадров для комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации Правительством Российской Федерации от имени Российской Федерации может быть создана образовательная организация высшего образования в форме автономного учреждения, которой устанавливается категория “федеральный университет”. При создании федерального университета Правительство Российской Федерации учитывает предложения органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подготовленные на основании программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» [8].

Следовательно, деятельность федерального университета, как и опорного вуза, направлена на подготовку кадров для социально-экономического развития региона. Отличает эти два вида высших учебных заведений то, что среди задач опорных университетов законодателем дополнительно названо проведение научных исследований в целях социально-экономического развития регионов. При буквальном толковании с учетом грамматического и логического приемов два термина – «федеральный университет» и «опорный университет» – имеют одинаковое содержание. С точки зрения юридической техники такое смешение недопустимо, тем более что в законодательстве разводятся организационно-правовая форма, объемы и формы финансирования и условия отбора вузов данных категорий.

Юридическая судьба опорных университетов осложняется и тем, что конкурс по отбору образовательных организаций проводится на основании документов, которые не имеют качеств официальных нормативных правовых актов. Конкурсы в 2015 и 2017 г. проводились на основании документов, которые утверждались заместителями министра образования и науки Российской Федерации в форме положений без санкционирования их в виде приказов. Следовательно, правовое положение опорных университетов остается неопределенным и ведет к нестабильности в системе высшего образования. Единственным документом, который определяет отбор вузов в качестве опорных, является приказ Минобрнауки от 7 августа 2015 г. «О проведении конкурсного отбора образовательных организаций высшего образования на финансовое обеспечение программ развития федеральных государственных образовательных организаций высшего образования за счет средств федерального бюджета в 2016–2018 гг.». Сам приказ нормативного характера не имеет, так как содержит властное веление о проведении конкурса и возложении обязанностей по его проведению на конкретных должностных лиц. К тому же приказ не был опубликован.

Анализ нормативных актов, регламентирующих статус опорных университетов, позволяет сформулировать ряд признаков данной категории образовательных организаций.

1. Деятельность опорного университета направлена на подготовку кадров для региональной экономики, социальной сферы и управления.

2. Опорный вуз проводит научные исследования в интересах социально-экономического развития региона.

3. Опорный университет позволяет сохранить талантливую часть абитуриентов в регионе, снизив, таким образом, миграцию и отток из регионов [9].

4. Опорный вуз должен содействовать созданию в регионах комфортных условий для жизни человека, обеспечению равного стандарта жизни независимо от места жительства (за счет ориентации научных и социальных разработок опорных вузов на создание комфортной среды, улучшение качества жизни и развитие региональной экономики впечатлений) [10].

Среди экспертов бытует мнение, что именно опорный университет может стать центром притяжения для социальных инноваций, развития предпринимательских проектов, местом для творческой и культурной жизни региона) [11]. Речь идет о так называемом университетском поселении, вокруг которого вращается вся жизнь местного сообщества, – ruralcampus (университетский городок, корпуса, общежития, библиотеки, офисы инновационных компаний, кафе, рестораны, банки, аптеки, клиники и т.п.). Такое университетское поселение может стать условием для развития творчества и генерации новых идей [12. С. 11].

5. Опорные вузы отбираются на конкурсной основе.

6. Программа развития опорного университета должна быть согласована с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и интегрирована в программу социально-экономического развития региона.

Эксперты в сфере образования в опорных университетах видят логическое продолжение реформы высшего образования через создание ведущих вузов и сети опорных региональных вузов России [13].

Четко зафиксированы целевые показатели, которые должны быть достигнуты в процессе реализации программ развития опорных университетов:

– увеличение общей численности студентов минимум до 10 тыс. обучающихся в каждом вузе;

– рост доходов университетов до 2 млрд руб. и более;

– реализация образовательных программ не менее чем по 20 укрупненным группам направлений подготовки и специальностей;

– увеличение объема научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в расчете на одного научно-педагогического работника не менее чем до 150 тыс. руб.;

– число публикаций организаций, индексируемых в информационно-аналитической системе научного цитирования Web of Science (в расчете на 100 научно-педагогических работников), не должно быть менее 15, в Scopus (в расчете на 100 научно-педагогических работников) – не менее 20 и др.

Главной проблемой опорных университетов является вопрос их правового статуса и юридической судьбы. Очевидно, напрашивается фиксация юридического положения опорных университетов в федеральном законодательстве. Некоторые субъекты Российской Федерации, не дожидаясь решений центральной власти, пошли по пути нормативного регулирования положения опорных университетов. Так, в Ростовской области принят областной закон «О взаимодействии органов государственной власти Ростовской области с опорным университетом Ростовской области» [14]. В областном законе определены направления участия опорного вуза Ростовской области в социально-экономическом развитии Ростовской области:

- 1) развитие и эффективное использование научно-технического, научного, инновационного и образовательного потенциала опорного университета Ростовской области в целях кадрового и научно-исследовательского обеспечения социально-экономического развития Ростовской области;
- 2) привлечение опорного университета Ростовской области к решению задач, предусмотренных стратегией социально-экономического развития Ростовской области, а также другими документами стратегического планирования Ростовской области;
- 3) обеспечение на основе научных достижений опорного университета Ростовской области рационального и эффективного использования ресурсов Ростовской области, повышения конкурентоспособности производимых в Ростовской области товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг;
- 4) оказание содействия в прохождении практики, стажировки и в трудоустройстве студентов опорного университета Ростовской области в органах государственной власти Ростовской области, а также в находящихся на территории Ростовской области организациях;
- 5) популяризация деятельности опорного университета Ростовской области;
- 6) развитие и реализация социально-культурных, спортивных и здоровье-сберегающих проектов;
- 7) реализация кластерных проектов и инициатив Ростовской области;
- 8) использование социально-культурной инфраструктуры опорного университета Ростовской области для проведения областных мероприятий;
- 9) реализация мероприятий программы развития опорного университета Ростовской области;
- 10) проведение совместных конференций, семинаров и других мероприятий, посвященных вопросам социально-экономического развития Ростовской области;
- 11) имущественные отношения [Там же].

В заключение можно отметить, что неопределенность юридического положения опорных университетов вызывает сомнения в сохранении такой категории российских вузов в перспективе 2019–2025 гг. Логическим завершением реформы опорных университетов могло бы стать установление статуса опорных университетов в законодательстве об образовании и четкое разведение опорных и федеральных университетов. Отсутствие ясно-

сти в статусе опорных вузов рождает у региональных органов публичной власти неопределенность в политическом отношении к опорным университетам; такое неоднозначное положение может повлечь за собой инертное и пассивное отношение органов государственной власти к поддержке опорных университетов. Кроме того, вполне закономерен отказ региональных властей от поддержки создания опорных университетов из-за опасения объединения и оптимизации региональных вузов, а также их перевода на региональное финансирование (например, в Иркутской области).

Литература

1. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 (ред. от 31.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 17. Ст. 2058.
2. Дворецкий С.И., Красянский М.Н., Молоткова Н.В. Опорный вуз региональной экономики и социальной сферы // Вестник Тамбовского университета. Сер. Гуманитарные науки. 2014. № 3 (131). С. 16–25.
3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» : постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 (ред. от 22.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1, ч. II. Ст. 375.
4. Паспорт приоритетного проекта «Вузы как центры пространства создания инноваций» : (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 25.10.2016 № 9) [документ опубликован не был]. URL: <http://government.ru/projects/selection/645/25681/> (дата обращения: 06.08.2018).
5. Тимошенко В. Сеть опорных университетов: костяк или костьль для образования? // Гарант.ру. 11.03.2016. URL: <http://www.garant.ru/article/701532/> (дата обращения: 06.08.2018).
6. Дружинина Н.С. Опорный вуз как структурный элемент высшего образования // Социальная компетентность. 2017. № 2. С. 61–66.
7. Douglas J.A. The New Flagship University: Changing the Paradigm from Global Ranking to National Relevancy. London : Palgrave Macmillan, 2016.
8. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53, ч. 1. Ст. 7598.
9. Громов А.Д., Платонова Д.П., Семенов Д.С., Пырова Т.Л. Доступность высшего образования в регионах России. М. : НИУ ВШЭ, 2016. 32 с.
10. Froumin I., Leshukov O. National-Regional Relationships in Federal Higher Education Systems: the case of Russian Federation // Higher education forum Hiroshima University. 2015. № 12. Р. 77–94.
11. Соболев: создание опорных вузов позволило замедлить миграцию из регионов // РИА Новости. 16.10.2017. URL: https://ria.ru/sn_edu/20171016/1506924714.html (дата обращения: 06.08.2018).
12. Юрьев В.М. Региональный опорный вуз как локомотив социальной модернизации // Вестник ВГУ. Сер. Проблемы высшего образования. 2015. № 4. С. 10–14.
13. Кузьминов Я.И., Семенов Д.С., Фрумин И.Д. Структура вузовской сети: от советского к российскому «мастер-плану» // Вопросы образования. 2013. № 4. С. 8–63.
14. О взаимодействии органов государственной власти Ростовской области и опорного университета Ростовской области : закон Ростовской области от 19.02.2018 № 1328-ЗС // Официальный Портал правовой информации Ростовской области. URL: <http://donland.ru/documents/O-vzaimodejstvij-organov-gosudarstvennoj-vlasti-Rostovskoj-oblasti-i-opornogo-universiteta-Rostovskoj-oblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=26998> (дата обращения: 06.08.2018).

Vasilyev Anton A., Zelenin Yury A., Altai State University (Barnaul, Russian Federation)

"BASIC UNIVERSITY": THE PLACE IN THE HIGHER EDUCATION SYSTEM AND PROBLEMS OF LEGAL STATUS

Keywords: the basic university, the federal university, legal status of the basic university, the state and regional policy in the sphere of the higher education, reforming of the higher education system.

DOI: 10.17223/22253513/30/1

In article the problem of legal status and the place of the basic universities in the higher education system is considered. A legal assessment of a concept of "the basic university" of Russian law is given. Ambiguity and uncertainty of this term, lack of its formal fixing in the federal legislation is noted. The set derivative of this term – "basic higher education institution", "basic university of the region", "university center", "centers of innovative, technological and social development of regions", etc. is indicated existence that leads to washing out of maintenance of a concept and loss of quality of clarity and definiteness of the term.

It is noted that the term "basic university" gradually leaves the use in legal language as owing to the last changes in the legislation other terms - "higher education institution as centers of space of innovations", "university center", "centers of innovative, technological and social development of regions" are used.

The proximity of the term "basic university" with category "federal university" is stated. Taking into account relevant provisions of the federal legislation, between these terms there are practically no distinctions: at literal interpretation taking into account grammatical and logical receptions they have identical contents. In terms of the legal equipment such mixture is inadmissible especially as in the legislation the legal form, volumes and forms of financing and a condition of selection of higher education institutions of these categories get divorced.

Following the results of the analysis of the regulations regulating the status of the basic universities signs of this category of the educational organizations are formulated.

It is specified, that the main problem of the basic universities is the question of their legal status and legal destiny. It is obvious that fixing of legal position of the basic universities in the federal legislation arises. It is noted that a number of territorial subjects of the Russian Federation already went on the way of standard regulation of position of the basic universities.

As a result of a research the conclusion is drawn that uncertainty of legal position of the basic universities raises doubts in maintaining such category of the Russian higher education institutions in the long term 2019-2025. Establishment of the status of the basic universities in the legislation on education and accurate cultivation of the basic and federal universities could become a logical conclusion of reform of the basic universities. The lack of clarity in the status of basic higher education institutions gives rise at regional bodies of the public power to uncertainty in the political relation to the basic universities and, including, involves the inert and passive relation to support of the basic universities. Besides, the refusal of the regional authorities of support of creation of the basic universities under fear of association and optimization of regional higher education institutions and also their transfer to regional financing is quite natural.

References

1. Russian Federation. (2014) On approval of the state program of the Russian Federation "Development of Education" for 2013–2020: Decree № 295 of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 (ed. March 31, 2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 17. Art. 2058. (In Russian).
2. Dvoretskiy, S.I., Krasnyanskiy, M.N. & Molotkova, N.V. (2014) Supporting university of regional economy and social sphere. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Ser. Gumanitarnye nauki – Tambov University Review. Series Humanities*. 3(131). pp. 16–25. (In Russian).

3. Government of the Russian Federation. (2018) On the approval of the state program of the Russian Federation “Development of Education”: Decree No. 1642 of the Government of the Russian Federation of December 26, 2017 (as amended on February 22, 2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation.* 1(2). Art. 375. (In Russian).
4. Presidential Council for Strategic Development and Priority Projects. (2016) *Passport of the priority project “Universities as centers of the space for creating innovations”:* (approved by the Presidium of the Presidential Council for Strategic Development and Priority Projects, Minutes No. 9 of October 25, 2016) [the document was not published]. [Online] Available from: <http://government.ru/projects/selection/645/25681/>. (Accessed: 6th August 2018). (In Russian).
5. Timoshenko, V. (2016) *Set' opornykh universitetov: kostyak ili kostyl' dlya obrazovaniya?* [Network of supporting universities: the backbone or crutch for education?]. [Online] Available from: <http://www.garant.ru/article/701532/> (Accessed: 06.08.2018).
6. Druzhinina, N.S. (2017) Oporny vuz kak strukturnyy element vysshego obrazovaniya [Supporting university as a structural element of higher education]. *Sotsial'naya kompetentnost'*. 2. pp. 61–66.
7. Douglas, J.A. (2016) *The New Flagship University: Changing the Paradigm from Global Ranking to National Relevancy*. London: Palgrave Macmillan.
8. Russian Federation. (2012) On education in the Russian Federation: Federal law of December 29, 2012. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation.* 53(1). Art. 7598. (In Russian).
9. Gromov, A.D., Platonova, D.P., Semenov, D.S. & Pyrova, T.L. (2016) *Dostupnost' vysshego obrazovaniya v regionakh Rossii* [Accessibility of higher education in the Russian regions]. Moscow: HSE.
10. Froumin, I. & Leshukov, O. (2015) National-Regional Relationships in Federal Higher Education Systems: the case of Russian Federation. *Higher Education Forum Hiroshima University.* 12. pp. 77–94.
11. Sobolev, A. (2017) *Sobolev: sozdanie opornykh vuzov pozvolilo zamedlit' migratsiyu iz regionov* [Sobolev: the creation of supporting universities allowed slowing down migration from the regions]. [Online] Available from: https://ria.ru/sn_edu/20171016/1506924714.html. (Accessed: 6th August 2018).
12. Yuriev, V.M. (2015) Regional fundamental university as the powerhouse of social modernization. *Vestnik VGU. Ser. Problemy vysshego obrazovaniya – Proceedings of Voronezh State University. Series: Problems of Higher Education.* 4. pp. 10–14. (In Russian).
13. Kuzminov, Ya.I., Semenov, D.S. & Frumin, I.D. (2013) University Network Structure: From the Soviet to the Russian “Master Plan”. *Voprosy obrazovaniya – Educational Studies.* 4. pp. 8–63. (In Russian).
14. Rostov Region. (n.d.) *O vzaimodeystviu organov gosudarstvennoy vlasti Rostovskoy oblasti i opornogo universiteta Rostovskoy oblasti: zakon Rostovskoy oblasti ot 19.02.2018 № 1328-ZS* [On the interaction of public authorities of Rostov region and the supporting university of Rostov region: Law № 1328-3C of the Rostov region from February 19, 2018]. [Online] Available from: <http://donland.ru/documents/O-vzaimodejstvii-organov-gosudarstvennoj-vlasti-Rostovskoj-oblasti-i-opornogo-universiteta-Rostovskoj-oblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=26998>. (Accessed: 6th August 2018).