

УДК: 378.1

JEL: I280

ЕДИНСТВО СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВУЗОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

С. А. Белов, Ю. В. Линская, Н. М. Кропачев

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Белов С. А., Линская Ю. В., Кропачев Н. М. 2020. Единство системы государственных вузов в современной России. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент* 19 (2): 151–163. <http://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2020.201>

Конституционное право на образование предполагает юридически гарантированную возможность каждому жителю России независимо от места проживания, учебного заведения или выбранного направления обучения получить высшее образование, необходимое для осуществления профессиональной деятельности и соответствующее современным потребностям рынка труда. В настоящее время в российской системе образования имущественные и финансовые ресурсы административно распределяются между государственными вузами, которые при этом сохраняют значительную автономию. Вместе с тем практика кооперации и сотрудничества государственных вузов не развита, не обеспечивается коллективный доступ к тем ресурсам, совместное использование которых значительно бы повысило эффективность их эксплуатации. Это приводит к значительному дисбалансу ресурсной обеспеченности «флагманских» и всех остальных вузов, диспропорциям регионального развития, а в конечном счете — к нарушению прав граждан на получение качественного образования в разных государственных вузах. Авторы предлагают ряд мер, направленных на решение описанных проблем и способных обеспечить переход системы управления государственными вузами в России к новому, современному качеству нормативного и управленческого обеспечения образовательной деятельности.

Ключевые слова: право на образование, система высшего образования в России, государственное управление образованием, государственные программы развития вузов, сетевое взаимодействие вузов, государственные вузы России, Министерство науки и высшего образования.

Основная задача российской системы высшего образования — обеспечить каждому гражданину России во всех регионах и вузах и на разных образовательных программах (формах обучения) возможность реализации конституционного права на образование, а обществу — интеллектуальные ресурсы для социально-экономического, политического, научно-технологического и культурного развития.

Содержание конституционного права на образование, к сожалению, обычно раскрывается с формальной, организационной стороны как право пройти обучение по определенной образовательной программе и редко анализируется с точки зрения требований к качеству и содержанию образования. В качестве реализации права на образование рассматривается лишь формальная возможность поступить в вуз и освоить образовательную программу (см., напр.: [Третьяк, 2010; Зорькин, 2013, с. 428–430]).

Однако с содержательной точки зрения конституционное право на образование предполагает юридически гарантированную возможность каждому гражданину России независимо от места проживания, учебного заведения и выбранного направления подготовки или специальности получить образование, соответствующее современным достижениям науки, техники и ремесла, необходимое для осуществления профессиональной деятельности.

Насколько этим требованиям к содержанию образования соответствуют законодательные и ведомственные правовые акты, регламентирующие образовательную деятельность, — вопрос, который пока не получал должной правовой оценки, хотя его постановка совершенно закономерна. Предметом правовой оценки может быть не только вопрос о том, насколько тот или иной вуз выполняет требования образовательных стандартов (как федеральных, так и самостоятельно им установленных), других правил и норм, но и насколько сами эти нормы и правила, а также условия осуществления образовательной деятельности, прежде всего в государственных вузах, способствуют обеспечению необходимого качества образования.

Условия профессиональной деятельности сегодня значительно изменились по сравнению с тем, какими они были несколько десятилетий назад. Развитие информационных технологий, возможность дистанционной и удаленной работы, стремительная трансформация экономических институтов, требующая постоянной адаптации, — все это предъявляет к системе образования совершенно новые требования. Однако многие нормативные и организационно-финансовые условия осуществления образовательной деятельности (прогнозирование перспективных потребностей экономики в трудовых ресурсах, их отражение при формировании и распределении контрольных цифр приема на обучение за счет бюджетных средств, действующие правила доступа к учебному и научному оборудованию, включая такое высокотехнологичное, как суперкомпьютеры, спортивным объектам, библиотечным ресурсам, методическим разработкам и т. д.)

остались прежними и не способствуют общему повышению качества обучения в российской системе высшего образования.

В настоящее время российская система высшего образования и науки сохраняет наследие разных принципов организации, характерных для ее развития в прошлом. Прежде всего это касается многих особенностей советской системы, отказ от которых в каких-то вопросах вызывал яростные споры, а в других так и не стал предметом широкого обсуждения [Королёва, 2017; Бордовский, 2018]. Вряд ли обоснованно утверждать, что сегодня последовательно реализованы новые подходы к организации высшего образования и что они стали радикальной заменой принципам советского времени — плановости, всеобщей стандартизации и централизованной системе управления. Советские традиции сохранились в стилях и методах обучения, параметрах образовательных программ, жестких бюрократических рамках в организации образования, в том числе строгом разделении специальностей, единых сроках получения образования и т. п.

На эти рудименты наложилось стремление развивать конкуренцию между вузами, создав разнонаправленный механизм функционирования государственного и частного компонентов системы высшего образования. Кроме того, перед российскими вузами поставлена задача усилить свое присутствие в мировом образовательном пространстве, продвинуться в мировых рейтингах, конкурируя с зарубежными университетами¹ (см. также: [Еремина, Яловега, 2018; Арефьев, Арефьев, Дмитриев, 2019]). Однако эта задача не должна противопоставляться и отменять главный конституционный приоритет — обеспечение высокого качества вузовского образования на всей территории страны.

Начиная с 2006 г. государством выделяются значительные средства на развитие системы высшего образования и формирование устойчивой системы вузов. В первую очередь речь идет о поддержке программ развития как отдельных университетов, так и их групп (например, поддержка инновационных программ развития, программ развития федеральных и национальных исследовательских университетов, проект повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров (проект «5-100»)². За последние 10 лет такую поддержку получили чуть более 50 российских университетов (менее 10% от их общего числа). Финансовая поддержка университетов, в том числе университетов с особым статусом — МГУ и СПбГУ³,

¹ О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599.

² О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 г. № 211.

³ О программе развития федерального государственного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова» до 2020 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2010 г. № 1617-р.; О программе развития федерального государственного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет» до 2020 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 октября 2010 г. № 1696-р.

в рамках программ развития фактически стала единственным инструментом, который должен способствовать развитию их образовательной и научной инфраструктуры, созданию новых образовательных программ, привлечению как ведущих, так и молодых исследователей и преподавателей и в конечном итоге повышению качества высшего образования, причем не только в тех университетах, которые получили поддержку, но и в целом в системе государственных вузов России. Как отмечает Счетная палата Российской Федерации по результатам проверки вузов РФ в 2020 г., собственных ресурсов на формирование бюджетов развития практически нет даже у МГУ и такая ситуация характерна как для столичных вузов, так и региональных [Счетная палата проверила исполнение бюджета..., 2020]. Поэтому эффективность любых, на первый взгляд частных университетских программ развития, как представляется, должна оцениваться не только с позиций продвижения российских вузов-лидеров в мировых рейтингах, но и с точки зрения решения основной комплексной задачи — обеспечения права граждан на качественное образование и достижение высокого уровня образования во всей системе государственных вузов.

О единстве отечественной системы высшего образования сегодня можно говорить очень условно даже в той части, которая касается государственных вузов. По сути, оно обеспечивается только общими регламентами и нормами, установленными в рамках государственного регулирования образовательной деятельности — от правил получения лицензий образовательными организациями до федеральных государственных образовательных стандартов, тогда как системный подход к формированию единой сети государственных вузов и организации взаимодействия между ними так и остается нереализованным.

Несмотря на многочисленные попытки, так и не сформированы необходимые для системного сосуществования правила взаимодействия между государственными вузами, в том числе: установленные профильным министерством, учредителем или выработанные корпорацией вузов общие правила привлечения к работе сотрудника другого вуза, зачета периодов обучения в другом вузе, возможности совместного использования общежитий, спортивных объектов, общие правила конкуренции, распределения обучающихся по профилям и направлениям подготовки (группам специальностей), приема на платное обучение и многие другие. Например, вузам, реализующим одни и те же образовательные программы за счет бюджетных средств, крайне необходимы общие правила зачета курсов, освоенных студентами в другом государственном вузе. Несомненно, появление таких правил будет гарантировать учащимся право на освоение лучших курсов в рамках государственного высшего образования, особенно на платформах онлайн-обучения. Несмотря на создание единой системы тестирования на знание русского языка, единая система признания достаточности уровня владения русским языком для поступления и обучения в вузе отсутствует: каждый вуз по своему усмотрению признает или не признает результаты тестирования, проведенного другими вузами. Конкурируя и с частными вузами, и между собой, го-

сударственные вузы принимают на платное обучение, нередко ограничивая при этом прием на бюджетные места, поскольку размер собственных доходов рассматривается как важный показатель их эффективности и привлекательности для абитуриентов.

В последние годы многие вузы активно развивались в направлении универсализации реализуемых ими образовательных программ, отказываясь от узкой специализации. В определенном отношении такой тренд мог иметь благоприятные последствия, если бы обеспечивалась комплексная междисциплинарная подготовка специалистов для тех или иных сфер профессиональной деятельности. Например, в области сельского хозяйства выпускники приобретали бы не только узкоспециальные знания, но и знания об особенностях функционирования агропромышленного сектора в целом, специфике менеджмента и/или правового регулирования деятельности сельскохозяйственных предприятий. Однако большинство отраслевых вузов предпочли расширять спектр реализуемых направлений и специальностей и готовить «своих» специалистов по экономике, менеджменту или юриспруденции, а не модернизировать соответствующим образом специализированные образовательные программы.

Между тем именно повышение качества подготовки по профильным для вуза образовательным программам, усиление их междисциплинарности могло бы повысить эффективность всей системы в целом, заставляя вузы конкурировать не за прием на наиболее востребованные специальности, когда диплом юриста без какой-либо специфики, по крайней мере формальной, можно получить и в техническом, и в сельскохозяйственном или педагогическом вузе. При этом в условиях уровневой системы высшего образования можно развивать в таких вузах профильные магистерские программы, и тогда реализация идеи добросовестной конкуренции между вузами за качество образования будет осмысленнее и эффективнее.

Сегодня принцип конкуренции очень своеобразно внедрен в систему взаимодействия государственных вузов прежде всего при распределении средств из государственного бюджета, включая покрытие текущих затрат и создание ресурсной базы. Во-первых, даже при наличии критериев и форм расчета объемов финансирования и количества бюджетных мест на публичных конкурсах по распределению контрольных цифр приема на обучение вопрос определения общего количества бюджетных мест и их распределения по вузам, специальностям и направлениям подготовки решается в основном административно — ведомствами, осуществляющими государственное управление в этой сфере [Федулин, Минаев, 2014]. Сложившаяся процедура часто предполагает «конкуренцию» только за влияние на принятие административного решения [Нуриева, Киселев, 2019].

Во-вторых, на конкурентных условиях распределяется только текущее финансирование, которое, хотя и включает в рамках установленных нормативов обеспечение ресурсной базы, фактически не предполагает расходов на приобретение основных фондов — зданий или дорогостоящего оборудования. Ситуация,

в которой государственные вузы даже без участия частных могли бы на равных «конкурировать» за предоставление, например, зданий, невозможна: основными средствами государство обеспечивает по решению административных органов, объективно создавая неравные «стартовые возможности», которые лишают систему перспектив открытой и добросовестной конкуренции.

В то же время на руководство вузов перекладывается ответственность за выполнение всех требований, предъявляемых контрольно-надзорными органами в сфере образования. При этом игнорируется то обстоятельство, что для государственных вузов роль государства как учредителя, по крайней мере юридически, не сводится к формальному решению об их создании, но также предполагает их обеспечение необходимыми ресурсами для осуществления образовательной деятельности. Ведомства, представляющие государство как регулятора, осуществляют надзор за соблюдением нормативных требований к условиям образовательной деятельности в равной степени и в государственных и негосударственных вузах. Государство же в роли учредителя несет ответственность за создание надлежащих условий осуществления образовательной деятельности государственными вузами, а также других видов деятельности (научной или экспертной), если они предусмотрены учредительными документами (уставом). И в таких условиях конкуренция между вузами за обеспечение надлежащими ресурсами вряд ли уместна.

Сегодня государство принимает решение о создании или — что гораздо чаще — сохранении вуза, единственным учредителем которого оно выступает, вне рамок какой-либо системной координации. Количество вузов в отдельном регионе не пропорционально ни его населению, ни размерам экономики и соответствующему региональному рынку труда [Ахунов, Зулькарнай, Ислакаева, 2018]. Существует явный дисбаланс между потребностями в кадрах со средним профессиональным и высшим образованием и количеством соответствующих образовательных организаций, дисбаланс между количеством бюджетных мест по разным специальностям и направлениям подготовки и запросами рынка. Причем эффективные методики оценки объема рынка, особенно прогностические, по-прежнему отсутствуют.

Конкуренция возможна как один из стимулов для развития и повышения качества высшего образования, повышения эффективности управления государственными вузами, однако она не может и не должна быть единственным и тем более главным принципом распределения ресурсов между ними, организации их деятельности, поскольку в таком случае она способствует исключительно выживанию сильнейших.

При этом в условиях высокой степени автономии образовательных организаций, многие из которых рассматривают предоставленное им государственное имущество как свою «собственность», сохраняется разобщенность системы государственных вузов, ревностно оберегающих свои ресурсы от использования другими участниками системы высшего образования. Так, при общем недостатке

мест в общежитиях государственных вузов по стране на уровне 10 % [Бондаренко и др., 2020] нормативно не обеспечена возможность перераспределения незаполненных мест даже между соседними вузами. Другой пример: когда заключившие соглашение о сотрудничестве вузы могут столкнуться с тем, что их партнеры (также из числа государственных вузов) откажут в доступе к своим образовательным ресурсам.

Несмотря на появление некоторых форм сетевого взаимодействия, каждый вуз сохраняет собственный юридически обособленный и финансово обеспеченный контингент обучающихся. Средства на обучение одного студента не могут распределяться между несколькими вузами: поступив на образовательную программу, студент может быть включен в контингент обучающихся только в этом вузе и получить диплом об освоении основной образовательной программы только этого вуза. Программы «двойных» дипломов за счет бюджетных средств практически не предусмотрены: обучение в другом вузе оформляется только как включенное обучение либо как освоение дополнительной образовательной программы.

Не меньшим юридическим барьером выступает бюджетное законодательство, которое жестко привязывает любое бюджетное финансирование к контингенту конкретного вуза. Даже допуск студента другого государственного вуза в библиотеку может расцениваться как нецелевое расходование бюджетных средств.

Методические разработки (учебные планы, рабочие программы дисциплин, контрольно-измерительные материалы) как объекты интеллектуальной собственности, хотя формально и находятся в государственной собственности, также закрепляются за отдельными вузами, в результате чего при наличии единых федеральных государственных образовательных стандартов методическое обеспечение значительно разнится. Это сильно затрудняет мобильность студентов, поскольку невозможно зачесть курс, прослушанный в другом университете (в том числе и в формате онлайн).

Между вузами в значительной мере искусственно поддерживается конкуренция за бюджетные средства на финансирование программ развития, выделяемые в дополнение к финансированию в рамках государственного задания. В соответствии с этими разнообразными программами поддержки выделяются «флагманские» вузы, а все государственные университеты распределяются по категориям/группам, что в итоге приводит к «гонке за статусами».

Подобная система стимулирует значительное расслоение вузов по уровню ресурсного обеспечения. При наличии ресурсов, которые «приватизируются» отдельными вузами, вместо того чтобы становиться объектами коллективного пользования, неизбежно выделение из общей массы тех вузов, которые, имея необходимые материальные и административные (как правило, оформленные в виде новых «статусов») ресурсы, обособляются от других в «элиту» государственных вузов, оставляя большинство других университетов, также учрежденных государством, без базовых условий для ведения образовательной деятельности или

занимая по отношению к ним «патерналистскую» (колониальную) позицию. В результате самые сильные и хорошо подготовленные абитуриенты стремятся в вузы «первого эшелона», поддерживая их репутацию, что приводит к росту кадрового и дополнительного финансового обеспечения, а в итоге — к усугублению диспропорций в развитии высшего образования. Особенно это заметно при анализе структуры и качества высшего образования по регионам.

Такая ситуация явно не гарантирует решения общих задач, стоящих перед государственной системой высшего образования в целом. Кроме того, не способствует она и обеспечению равного доступа к государственным ресурсам, который — исходя из правового статуса публичных ресурсов и принципов управления такими ресурсами — должен гарантировать равные возможности для обучающихся разных вузов и разных регионов.

При высоких показателях вузов-лидеров система высшего образования в целом не способна решить свою главную социальную задачу — обеспечить экономику нужными кадрами. Основные ресурсы распределяются между узкой группой государственных вузов, нормативные и ведомственные барьеры препятствуют их совместному использованию, а «конкуренция» на практике оборачивается тем, что государственные вузы не обеспечивают сбалансированную подготовку по востребованным экономикой, обществом и семьями специальностям в общей государственной системе, а стремятся привлечь как можно больше студентов по нескольким самым востребованным (на данный момент) специальностям.

Механизм координации и управления государственной системой высшего образования нуждается в перенастройке. Прежде всего это касается информационного сопровождения системы управления. Поскольку существует имущественный фонд, предназначенный для поддержки функционирования всей системы государственных вузов, орган, осуществляющий координацию использования этого имущества, должен иметь полную и актуальную информацию о реальной загрузке имеющихся ресурсов. Достаточно часто профильное министерство не имеет сведений об актуальном контингенте обучающихся: так происходит тогда, когда студент, магистрант или аспирант уезжает на включенное обучение либо стажировку в другой вуз, в том числе зарубежный. Реально не осуществляя никакой образовательной деятельности в отношении этих студентов, вуз продолжает получать финансирование исключительно за сохранение их в актуальных списках обучающихся.

Государственные органы, осуществляющие управление системой образования, не могут эффективно выполнять свои функции, не обладая необходимой информацией, например, о реальной заполненности студенческих общежитий. Такой информации может не быть даже у руководства вуза: студент формально вселился в общежитие, но при этом снимает квартиру, и место фактически пустует, а значит, комендант общежития может поселить кого-то за плату лично ему; в то же время у другого государственного вуза может ощущаться острая нехватка мест в общежитиях.

Для обучающихся важнейшее значение имеет наличие необходимого учебного и научного оборудования. Однако такое оборудование каждым вузом оберегается как его «собственность», и доступ к нему студент или аспирант другого вуза получить не сможет. Между тем, если несколько близлежащих вузов осуществляют подготовку по одному направлению, специальности или ведут научные исследования в одной области знаний, экономия на прекращении дублирования закупки материальных ресурсов и их совместном использовании может оказаться огромной. Для этого необходимо создать честные, ясные правила использования общежитий, оборудования обучающимися и сотрудниками других образовательных и научных организаций.

Большим шагом вперед стала организация коллективной подписки на зарубежные электронные образовательные ресурсы, однако эффективное совместное использование научного оборудования и создание научных парков коллективного пользования пока остается делом будущего.

Признав единство государственных ресурсов, обеспечивающих деятельность государственных вузов (и преодолевая психологические барьеры, связанные с радикальной автономией вузов), создав механизмы сбора и актуального отображения в информационных системах данных об их использовании, уполномоченный орган государственного управления системой образования (в настоящее время — Министерство науки и высшего образования РФ) должен разработать понятные и прозрачные правила доступа к ресурсам, обеспечивающие справедливые возможности для разных вузов вне зависимости от их статуса, ведомственной принадлежности или места расположения. В создании таких правил будет состоять основная координирующая роль органа государственного управления системой образования. Такие же правила должны обеспечить и равный доступ к научному оборудованию, а с учетом того, что некоторое оборудование может использоваться дистанционно, это открыло бы огромные возможности для региональных вузов, создав правовые основы для реализации прав их учащихся.

В настоящее время эффективному функционированию единой системы высшего образования однозначно препятствует отсутствие координирующей функции со стороны уполномоченного государством органа. В отношении государственных вузов функции учредителя выполняют самые разные ведомства, тогда как ни Минобрнауки России, ни какое-либо другое ведомство не выполняет функции координации в отношении всей системы государственных вузов, несмотря на предусматривающую такую координацию норму части 5 статьи 89 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»⁴. Однако расплывчатость этой нормы, закрепляя в целом юридическую возможность для Минобрнауки России выступать координатором всей системы высшего образования, в силу значительной ведомственной разобщенности в этой системе лишает его реальной возможности выполнять такую координирующую функцию.

⁴ Об образовании в Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ.

Рассчитывать на самостоятельную «корпоративную» координацию и сотрудничество между вузами, тем более если они разной подведомственности, в сложившихся условиях нет оснований. Установленные правила взаимодействия не создают каких-либо стимулов к кооперации, скорее, напротив, препятствуют ей, заставляя вузы защищать собственные ресурсы. Такую функцию — координации и распределения ресурсов — должно взять на себя профильное министерство.

Разумеется, важным элементом новой системы управления единой системой государственных вузов должна стать готовность самих вузов к кооперации, сотрудничеству и добросовестной конкуренции. Местничество и организационная раздробленность естественны сегодня во многом потому, что единство государственной системы высшего образования не рассматривается как приоритет государственной политики. Администрации вузов должны увидеть изменение этого подхода и настроиться на работу в команде — общей команде государственных вузов, которая будет решать общие задачи для страны и ее граждан. Эффективность вузовской кооперации и взаимодействия должна стать критерием оценки результативности работы администрации любого государственного вуза. В том случае, если сами вузы будут стремиться к участию в командной работе, дополнительное государственное регулирование будет востребовано в минимальных пределах. К сожалению, приходится признать, что вузовские сообщества — Российский союз ректоров, Ассоциация ведущих университетов России, Ассоциация глобальных университетов и др. — не проявляют должной активности в разработке единых подходов, этических кодексов и регламентов корпоративного взаимодействия, которые могли бы решить многие проблемы межвузовских отношений без вмешательства государства.

Таким образом, система управления государственными вузами в России нуждается в переходе к новому, современному качеству нормативного и управленческого обеспечения образовательной деятельности. Вузовское сообщество и федеральные органы управления должны получить такие правовые и организационно-финансовые инструменты, которые позволят быстро и адекватно реагировать на вызовы, стоящие перед системой высшего образования, и способствовать достижению национальных целей, а также решению задач развития российского государства и общества. В организации деятельности государственных вузов необходим системный подход, основанный на непротиворечивом балансе конкуренции и кооперации. Конкуренция должна реализовываться на общем рынке образования, а не в административных процедурах распределения государственных ресурсов. Кооперация должна обеспечивать равный доступ к созданным за счет государственных инвестиций ресурсам, причем по простым, понятным и справедливым правилам. В свою очередь, федеральные органы управления системой образования должны иметь возможность осуществлять эффективное, в том числе цифровое, управление и проводить единую государственную политику во вве-

ренной им сфере в отношении всех вузов вне зависимости от их ведомственной принадлежности.

Правила добросовестной конкуренции и открытого взаимодействия смогут повысить эффективность государственных инвестиций в развитие российской высшей школы, использования передаваемой ей государственной собственности. В свою очередь, это повысит уровень качества высшего образования в стране, а следовательно, и реализации конституционного права граждан на его получение независимо от региона, вуза или образовательной программы.

Литература

- Арефьев А. Л., Арефьев П. А., Дмитриев Н. М. 2019. Стратегия России в экспорте образования. *Образование и наука в России: состояние и потенциал развития* (4): 388–410.
- Ахунوف Р. Р., Зулъкарнай И. У., Ислакаева Г. Р. 2018. Показатели рейтингов — ориентир для развития вузов. *Высшее образование сегодня* (4): 5–10.
- Бондаренко Н. В., Бородина Д. Р., Гохберг Л. М. и др. 2020. *Индикаторы образования: 2020: статистический сборник*. М.: НИУ ВШЭ.
- Бордовский Г. А. 2018. Что же было лучшим в советской системе образования? *Высшее образование сегодня* (1): 2–6.
- Еремина С. Л., Яловега И. Е. 2018. Вузы на международном рынке образования. В кн.: Г. Ю. Гуляев (ред.). *Фундаментальные основы инновационного развития науки и образования*. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение»; 25–35.
- Зорькин В. Д. (ред.). 2013. *Комментарий к Конституции Российской Федерации*. 3-е изд. М.: Норма: ИНФРА-М.
- Королёва А. 2017. Болонская система — потери и достижения. *IZ.RU*. 31 марта. URL: <https://iz.ru/news/675017> (дата обращения: 01.06.2020).
- Нуриева Л. М., Киселев С. Г. 2019. Распределение контрольных цифр приема в вузы: проблемы конкурсного отбора. *Образование и наука* 21 (6): 46–71.
- Счетная палата проверила исполнение бюджета в сфере высшего образования. *Независимая газета*. 6 июля 2020.
- Третьяк Н. В. 2010. О некоторых вопросах определения содержания конституционного права на образование. *Ежегодник российского образовательного законодательства* 5 (2): 51–62.
- Федулин А. А., Минаев В. А. 2014. Распределение контрольных цифр приема студентов в контексте эффективности деятельности вузов. *Высшее образование сегодня* (2): 25–28.

Нормативные правовые акты

- О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 г. № 211. СЗ РФ. 2013. № 12. Ст. 1314 (с послед. изм.).
- О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599. СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2336.
- О программе развития федерального государственного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова» до 2020 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2010 г. № 1617-р. СЗ РФ. 2010. № 44. Ст. 5701 (с послед. изм.).

О программе развития федерального государственного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет» до 2020 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 октября 2010 г. № 1696-р. *СЗ РФ*. 2010. № 42. Ст. 5415 (с послед. изм.).

Об образовании в Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ. *СЗ РФ*. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598 (с послед. изм.).

Russian Language References Translated into English

Aref'ev A. L., Aref'ev P. A., Dmitriev N. M. 2019. Russia Strategy of export of education. *Obrazovanie i nauka v Rossii: sostoianie i potentsial razvitiia* (4): 388–410. (In Russian)

Akhunov R. R., Zul'karnai I. U., Islakaeva G. R. 2018. Ratings: A benchmark for higher educational institutions development. *Vysshee obrazovanie segodnia* (4): 5–10. (In Russian)

Bondarenko N. V., Borodina D. R., Gokhberg L. M. i dr. 2020. *Indicators of Education in the Russian Federation: 2020: Data Book*. Moscow: NIU VShE publ.

Bordovskii G. A. 2018. What was the very best in the Soviet education system? *Vysshee obrazovanie segodnia* (1): 2–6. (In Russian)

Eremina S. L., Ialovega I. E. 2018. Universities on the international education market. In: G. Iu. Guliaev (ed.). *Fundamental'nye osnovy innovatsionnogo razvitiia nauki i obrazovaniia*. Penza: MTsNS «Nauka i Prosveshchenie» publ.; 25–35. (In Russian)

Zor'kin V. D. (ed.). 2013. *Commentary on the Constitution of the Russian Federation*. 3d edition. Moscow: Norma: INFRA-M publ. (In Russian)

Koroleva A. 2017. Bologna system — losses and achievements. *IZ. RU*. 31.marta. URL: <https://iz.ru/news/675017> (accessed: 01.06.2020). (In Russian)

Nurieva L. M., Kiselev S. G. 2019. Distribution of university admission quotas: Problems of competitive selection process. *Obrazovanie i nauka* 21 (6): 46–71. (In Russian)

The Accounts Chamber checked the implementation of the budget in the field of higher education. *Nezavisimaia gazeta*. 6 iulia 2020.

Tret'iak N. V. 2010. On some issues of determining the content of the constitutional right to education. *Ezhгодnik Rossiiskogo obrazovatel'nogo zakonodatel'stva* 5 (2): 51–62. (In Russian)

Fedulin A. A., Minaev V. A. 2014. Distribution of students admission quotas in the context of efficiency of activities of the higher education institutions. *Vysshee obrazovanie segodnia* (2): 25–28. (In Russian)

On measures of state support for leading universities of the Russian Federation in order to increase their competitiveness among the world's leading research and educational centers. Resolution of the Government of the Russian Federation of March 16, 2013 N 211. *SZ RF*. 2013. N 12. St. 1314 (with amendments). (In Russian)

On measures to realize state policy in the sphere of education and science. Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 N 599. *SZ RF*. 2012. N 19. St. 2336. (In Russian)

On the development program of the federal state educational institution of higher education “Lomonosov Moscow State University” until 2020. Order of the Government of the Russian Federation of September 27, 2010 N 1617-r. *SZ RF*. 2010. N 44. St. 5701 (with amendments). (In Russian)

On the development program of the federal state educational institution of higher education “St. Petersburg State University” until 2020. Order of the Government of the Russian Federation of October 7, 2010 N 1696-r. *SZ RF*. 2010. N 42. St. 5415 (with amendments). (In Russian)

On education in the Russian Federation. Federal Law of December 29, 2012 N 273-FZ. SZ RF. 2012. N 53 (ch. I). St. 7598 (with amendments). (In Russian)

Статья поступила в редакцию 10 июня 2020 г.

Статья рекомендована в печать 8 июля 2020 г.

Контактная информация

Белов Сергей Александрович — канд. юрид. наук, доц.; s.a.belov@spbu.ru

Линская Юлия Владимировна — yulialinskaya@gmail.com

Кропачев Николай Михайлович — д-р юрид. наук, проф.; n.kropachev@spbu.ru

UNITY OF THE SYSTEM OF STATE UNIVERSITIES IN TODAY'S RUSSIA

S. A. Belov, Yu. V. Linskaya, N. M. Kropachev

St. Petersburg State University,

7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Belov S. A., Linskaya Yu. V., Kropachev N. M. 2020. Unity of the system of state universities in today's Russia. *Vestnik of Saint Petersburg University. Management* 19 (2): 151–163. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2020.201>

The constitutional right to education includes legally guaranteed opportunities for every resident of the Russian Federation to get higher education, necessary for professional activity and meeting the requirements of the modern labor market, regardless of their place of residence, educational institution or educational program. Today, in the education system of Russia the assets and financial funds are administratively distributed among state universities, which concurrently maintain wide autonomy. Meanwhile, the practice of cooperation and collaboration between state universities is not properly elaborated; it does not secure collective access to the resources which, if exploited jointly, would increase their effectiveness. This causes a considerable misbalance of resource allocation between a group of flagship universities and other state universities, disproportion of regional development, and, in the long run, violation of an individual right to get quality education in different state universities. The authors suggest a set of measures that address the above-mentioned problems and provide the transition of the state universities education management system in Russia to a new up-to-date quality for regulatory and administrative support of education.

Keywords: right to education, system of higher education in Russia, state management of education, state programs of development for universities, networks of universities, state universities in Russia, Ministry of science and higher education.

Received: June 10, 2020

Accepted: July 8, 2020

Contact information

Sergei A. Belov — PhD, Associate Professor; s.a.belov@spbu.ru

Yulia V. Linskaya — yulialinskaya@gmail.com

Nikolay M. Kropachev — Dr. Sci. in Law, Professor; n.kropachev@spbu.ru