

## ПРИНЦИП КОЛЛЕКТИВНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ ВУЗОВ КАК ГАРАНТИЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

С. А. Белов, А. А. Соловьев, В. В. Суязов

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

**Для цитирования:** Белов С. А., Соловьев А. А., Суязов В. В. 2021. Принцип коллективного пользования государственным имуществом вузов как гарантия права на образование. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент* 20 (3): 453–468.  
<http://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2021.308>

Конституционное право на образование предполагает необходимость поддержки не только ведущих вузов страны с помощью программ «академического лидерства», но и всех вузов, учрежденных государством. Во-первых, создание вуза государством накладывает на него ответственность как учредителя за обеспечение условий образовательной и научной деятельности; во-вторых, обучающиеся всех государственных вузов в равной мере имеют право требовать от государства создания условий для получения качественного и современного образования. Сегодня наблюдается значительная диспропорция между ведущими государственными вузами, которые попадают в государственные программы «академического лидерства» и получают дополнительное финансирование, и другими университетами, которые хотя и учреждены государством, но вынуждены довольствоваться меньшей поддержкой с его стороны, так как они не претендуют на включение в престижные международные академические рейтинги. Однако студенты и тех и других вузов имеют право на качественное обучение, а это требует развития всей системы отечественного высшего образования. Авторами сформулирован ряд предложений по изменению государственной политики в области науки и высшего образования в отношении распределения финансовых средств и других ресурсов между учреждениями высшего образования, а также конкретные меры по их реализации, описанные на примерах из практики.

*Ключевые слова:* право на образование, система высшего образования в России, государственные вузы Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, научные организации, финансирование образования и науки, программы государственной поддержки образования и науки.

### ВВЕДЕНИЕ

Цель настоящей статьи — развитие положений, представленных ранее в работе «Единство системы государственных вузов в современной России» [Белов, Линская, Кропачев, 2020], опубликованной в июне 2020 г. В ней было проанализировано, как система государственных вузов обеспечивает конституционное право граждан на образование. Авторы отмечают, что конституционное право на образование требует не просто гарантий формального доступа к базовым ресурсам,

---

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2021

необходимым для получения гражданином образования в соответствии с федеральными стандартами, а обеспечения государством качественного и современного обучения и подготовки, по крайней мере в государственных вузах. На основе проанализированных научных публикаций [Морган, Князев, 2013; Ендовицкий, Бубнов, Гайдар, 2020; Кокшаров, 2020; Деркачев и др., 2021; Корчагина, 2021] авторами настоящей статьи был сделан вывод, что в условиях общей ограниченности ресурсов государства, а также значительного числа вузов, учрежденных государством, реализация указанных правовых принципов требует пересмотра общих подходов к системе государственного управления вузами в целом и правил организации доступа к государственным имущественным и финансовым ресурсам в частности.

В статье обосновывается необходимость подхода к управлению публичным имуществом, в соответствии с которым государство как учредитель юридически обязано обеспечивать материальные, кадровые, финансовые и другие необходимые условия предоставления образования не только в самых успешных вузах-лидерах, но и в целом во всех вузах, подведомственных государственным органам.

Статья состоит из введения, заключения и двух основных разделов, в которых анализируются действующие в настоящее время принципы распределения ресурсов между государственными вузами и на конкретных примерах из практики формулируются предложения по изменению данного подхода.

## ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ВУЗОВ

Государство обеспечивает учрежденным им вузам: а) основные активы (здания, оборудование, другое имущество), в том числе покрытие затрат на их создание, приобретение, модернизацию или наем, и б) возмещение текущих расходов. Текущие расходы покрываются путем предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания по оказанию образовательных услуг в пределах контрольных цифр приема на обучение (КЦП) за счет средств государственного бюджета, а также на осуществление иных видов деятельности вузов, предусмотренных их учредительными документами и непосредственно учтенных в государственном задании (включая учебно-методическую, научную и экспертную деятельность).

Следует отметить, что текущее финансирование в рамках государственного задания организуется исходя из *принципа полного обособления активов и ресурсов одного государственного вуза от активов и ресурсов других*. В рамках текущего финансирования это означает, например, запрет на получение образования в пределах одного срока обучения в двух российских вузах, т. е. реализацию программ «двойных» дипломов.

Более того, существующие правила бюджетного финансирования фактически устанавливают запрет на безвозмездный доступ к активам государственного вуза преподавателям, сотрудникам или учащимся других государственных вузов.

Например, предоставление ресурсов библиотеки в пользование студентам других вузов может повлечь обвинение в нецелевом расходовании средств на формирование и амортизацию библиотеки: финансовая дисциплина предполагает, что вуз может расходовать любое предоставляемое ему финансирование только на своих студентов. Это означает жесткое разделение и ресурсов, и контингента обучающихся разных вузов, что усиливает неравенство между вузами [Кокшаров, 2020, с. 5].

Представление о необходимости пересмотра данного подхода и преодоления такого обособления ресурсов стало постепенно формироваться на уровне государственной политики России. В Послании Федеральному Собранию 21 апреля 2021 г. Президент России В. В. Путин указал, в частности, что, путешествуя по стране во время каникул, студенты государственных вузов должны получить возможность пользоваться общежитиями других государственных вузов<sup>1</sup>. Выполнение этой задачи потребует решения нескольких сопутствующих вопросов — организации выселения студентов на время каникул для освобождения их мест в общежитиях, а также радикального пересмотра подходов и принципов распоряжения теми ресурсами и активами, которые предоставлены государственным вузам.

В настоящее время бюджетное финансирование с учетом КЦП предоставляется по итогам проведения Минобрнауки России соответствующих конкурсов. Порядок проведения этих конкурсов<sup>2</sup> предусматривает распределение КЦП между любыми (в том числе негосударственными) вузами в зависимости от ряда показателей деятельности: среднего балла ЕГЭ ранее поступивших, процента трудоустройства выпускников, результатов публикационной активности профессорско-преподавательского состава в изданиях Web of Science и Scopus, доходов от выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в расчете на одного научно-педагогического работника, доходов из всех источников в расчете на приведенный контингент обучающихся и т. п. Система конкурсного распределения КЦП предполагает конкуренцию между вузами, а не их кооперацию и сотрудничество, что в полной мере касается использования активов, которыми они располагают.

Автономное хозяйствование в рамках одного вуза с практической точки зрения создает и закрепляет неравенство государственных вузов даже в части текущего финансирования. Если государство, например, обеспечило вуз собственным общежитием, то расходы на проживание иногородних студентов у такого вуза будут объективно ниже, чем у вуза, вынужденного арендовать места для прожи-

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 21.04.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46794> (дата обращения: 30.08.2021).

<sup>2</sup> Об утверждении «Порядка проведения конкурса на распределение контрольных цифр приема по специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета». Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 550. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005210031> (дата обращения: 30.08.2021).

вания студентов. В результате на исход конкурса по КЦП значительно влияет наличие у вуза основных средств, которые и являются необходимой материальной базой для успешного участия в конкурсе. Таким образом, объем финансирования с учетом КЦП напрямую зависит от показателей и финансирования вуза в предыдущие годы. Мы видим замкнутый круг: вузам, имеющим благоприятные стартовые возможности, предоставляется еще больше ресурсов в их распоряжение, тогда как изначально не получившие достаточных материальных активов не могут качественно улучшить свое положение.

Главный фактор неравенства лежит не в области текущего финансирования, а в области распределения и формирования основных активов — финансирования государством строительства/ремонта учебных и научных зданий, общежитий, медицинских клиник, спортивных и культурно-досуговых объектов. Действующие административные механизмы создания, содержания и использования имущественной базы государственных образовательных и научных организаций подчас противоречат принципу добросовестной конкуренции, что снижает эффективность государственных расходов.

Конкурсы, проводимые разными государственными органами, обеспечивают конкуренцию в части модернизации и создания новых активов, однако не учитывают «стартовое» распределение зданий, оборудования, объектов социально-бытового обеспечения, библиотек и т. п., тогда как состояние и качество таких активов напрямую влияет на формирование показателей, по которым происходит распределение новых ресурсов. В результате неравенство вузов не только не нивелируется, а, напротив, усугубляется. Это особенно заметно на примере программ развития образования.

В 2019 г. в ежегодном докладе Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования было указано, что общий вектор развития системы образования задан в документах стратегического планирования<sup>3</sup>. Анализ этих документов позволяет сделать вывод, что вектором развития в последние годы стали выявление и поддержка небольшого количества вузов-лидеров, флагманов российской системы образования, создание в них образовательных и научных центров мирового уровня, их включение и продвижение в мировых рейтингах вузов — QS World University Rankings, Times Higher Education, Шанхайском и других. Эти задачи обеспечивались государственными программами «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», «Развитие образования», национальным проектом «Образование», проектом «5-100».

В текущем 2021 г. стартовала Программа стратегического академического лидерства на период 2021–2030 гг. (далее — программа «Приоритет 2030»). Эта

<sup>3</sup> Ежегодный доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования за 2019 год. URL: <http://static.government.ru/media/files/TqYc5WPreBUOgYaya15z5siRjBU6sdV0.pdf> (дата обращения: 30.08.2021).

программа продолжает тенденцию ранжирования вузов в зависимости от рейтинговых показателей и их нацеленности на вхождение и/или продвижение в международных рейтингах образовательных организаций. При этом в научной литературе обращается внимание на то, что результаты проекта «5-100», идейным продолжением которого по многим аспектам выступает программа «Приоритет 2030», вызвали критику Счетной палаты Российской Федерации, поскольку ни один из отечественных вузов так и не вошел в рейтинг ста лучших университетов мира по фундаментальным показателям (см., напр.: [Корчагина, 2021, с. 143]).

Кроме того, проект пронизан идеей сетевого взаимодействия в виде консорциумов, к которому авторы программных документов всячески подталкивают вузы и научные организации, не предоставляя при этом ни концептуально-методического, ни организационно-технологического базиса. Вместо того чтобы установить общие правила взаимодействия всех государственных вузов и научных учреждений (для чего следует снять барьеры для эффективного использования публичного имущества, переданного государством в управление вузам и научным организациям), в проекте программы рекомендуется создавать консорциумы с научными и иными организациями, что позволяет в соответствии с порядком конкурсного отбора получить большее количество баллов (п. 17 порядка конкурсного отбора)<sup>4</sup>. Снимает ли это перечисленные выше барьеры в использовании публичного имущества, которые зафиксированы в действующем законодательстве? Полагаем, что нет. Сохраняется и укрепляется тенденция поддержки государством развития небольшой группы организаций-лидеров, а не государственной системы высшего образования в целом [Деркачев и др., 2021, с. 132].

Один из главных аргументов в пользу данного подхода — общая ограниченность тех ресурсов, которые государство может выделять на систему высшего образования. Равномерное распределение выделяемых средств всем государственным вузам будет означать для каждого из них очень небольшой объем финансирования, не позволяющий решить задачи качественного повышения уровня ресурсной обеспеченности. Следовательно, по логике разработчиков государственных программ развития необходимо сконцентрировать эти ресурсы в организациях, имеющих хороший «задел» и эффективную систему администрирования, что позволит сформировать авангард отечественных вузов, конкуренция с которыми создаст стимулы для развития системы отечественного образования в целом.

Однако такой подход имеет отчетливые недостатки. Конкуренция эффективна в условиях открытого и равного доступа к ресурсам, например на открытом свободном рынке. Такую открытость и равенство сложно обеспечить при распределении государственных средств даже путем проведения открытых конкурсов,

---

<sup>4</sup> О мерах по реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет 2030». Постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2021 года № 729. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202105210040?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 30.08.2021).

поскольку критерии отбора могут быть установлены произвольно (например, цель включения в мировые рейтинги едва ли оправдывает такой критерий, как средний балл ЕГЭ поступивших абитуриентов), а итоговое решение о предоставлении поддержки в конечном счете все равно принимается в административном порядке. Кроме государственных ресурсов вузы фактически не имеют альтернатив: совокупный объем внебюджетного финансирования, которое можно получить от реализации платных образовательных услуг, остается в России в несколько раз меньше, чем объем государственного финансирования сферы образования, поэтому в условиях отсутствия эффективной конкурентной системы распределения государственных ресурсов шансов найти альтернативные варианты ресурсного обеспечения, чтобы «догнать» вузы-лидеры, у вузов «второго эшелона» практически нет.

Не решают этой проблемы и консорциумы флагманских вузов с региональными и другими «отстающими» вузами — последние оказываются в роли «младших» и небогатых партнеров, соглашаясь на условия, выгодные вузам-флагманам. Например, в регионах вместо повышения квалификации преподавательского корпуса, улучшения методической основы обучения и общего повышения качества образования в образовательный процесс активно внедряются учебные материалы, созданные в вузах-лидерах. Неравное партнерство в консорциумах будет служить скорее «колонизации» регионального образования столичными вузами, нежели способствовать развитию потенциала региональных вузов: появление сильных конкурентов объективно невыгодно «старшим» партнерам консорциумов — вузам — лидерам отечественной системы образования.

В этих условиях идея поддерживать только вузы-лидеры не создает стимулы для развития всех вузов с помощью конкуренции, а скорее, увеличивает уже сложившийся разрыв до непреодолимой пропасти, делая вузы-лидеры недостижимыми для остальных, несмотря на то что именно региональные вузы как наиболее многочисленные определяют общее состояние отечественной системы высшего образования [Ендовицкий, Бубнов, Гайдар, 2020, с. 25].

С организационно-экономической точки зрения возникают очевидные сомнения в эффективности использования государственных средств. Наличие значительных диспропорций в ресурсном обеспечении разных государственных вузов не создает той образовательной и научной среды, которая важна для повышения общего качества образования во всех регионах страны. Радикальное недофинансирование большинства вузов [Морган, Князев, 2013, с. 17], в которых заработная плата преподавателей только формально (да и то лишь в среднем по вузу) выше средней по региону, не позволяет эффективно создавать ни рынок трудоустройства преподавателей (даже выпускников вузов-лидеров), ни обеспечивать «пирамиду» отбора учащихся высокой квалификации. Вузы-флагманы получают на свое развитие многократно большее финансирование, чем другие вузы, но эти средства и приобретенные на них активы остаются доступными только для их преподавателей и сотрудников, даже если они объективно не способны ни загрузи-

зить полностью научное оборудование, ни обеспечить интенсивное использование ресурсов библиотек и т. п.

При этом — что особенно важно с юридической точки зрения — в рамках сложившегося подхода не принимается во внимание тот факт, что учащиеся *всех* государственных вузов имеют равные права на обеспечение государством качественного образования.

Следовательно, сочетание основных принципов существующей системы управления — ресурсной автономии вузов, их конкуренции, но не на открытом и свободном рынке, а в рамках системы административного распределения средств и, наконец, точечной государственной поддержки вузов-флагманов — в целом дает эффект значительного отрыва группы лидирующих вузов от всех остальных, в которых обеспечить качественное образование оказывается невозможно.

#### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ПОДХОДА К ГОСУДАРСТВЕННОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ ВУЗОВ**

Как представляется, необходимо радикально пересмотреть базовые принципы и подходы к организации финансового и иного ресурсного обеспечения системы государственных вузов, создавая ресурсы коллективного, общего пользования. *Практический механизм* реализации этой задачи видится следующим.

Государство регулярно реализует программы поддержки проектов в области образования и науки. Так, Минобрнауки России проводит конкурсы на предоставление бюджетного финансирования на проведение научных исследований, разработку и внедрение в процесс обучения онлайн-курсов, содействует созданию центров Национальной технологической инициативы, центров коллективного пользования научным оборудованием и т. д.

Заявляется, что указанные программы призваны повысить общий уровень качества и доступности образования, способствовать развитию всей системы науки и технологий, системы высшего образования, однако на практике для реализации этих целей не внедрены надлежащие организационные, управленческие и правовые механизмы. Например, отсутствует возможность общего использования государственными вузами ресурсов, созданных за счет бюджетного финансирования, — методических материалов, онлайн-платформ, программного обеспечения, приобретенного научного оборудования и другого имущества. Не организована должная информационная и управленческая координация со стороны органов государственного управления: прежде всего Минобрнауки России не установлены простые и понятные правила использования государственных ресурсов, на что уже указывалось ранее.

**Онлайн-курсы.** С 2019 г. Минобрнауки России регулярно проводит конкурсы на предоставление бюджетного финансирования для разработки онлайн-курсов в рамках федерального проекта «Молодые профессионалы». Однако права на ис-

пользование подготовленных за счет этих средств онлайн-курсов, как правило, остаются у их разработчиков, не оформляются в государственную собственность, и доступ к ним предоставляется всем, в том числе другим государственным вузам, на условиях, которые определяют вузы-разработчики.

Проблема общего доступа к онлайн-курсам, разработанным государственными вузами, стала особенно актуальной в марте 2020 г., когда начали действовать коронавирусные ограничения, потребовавшие массового перехода на удаленный режим обучения. Министр науки и высшего образования был вынужден обратиться с просьбой к ректорам вузов открыть публичный доступ к разработанным ими за бюджетный счет онлайн-курсам, и на эту просьбу откликнулись далеко не все вузы, причем некоторые требовали дополнительного финансирования на покрытие выпадающих доходов от предоставления доступа к этим курсам.

Санкт-Петербургский государственный университет был первым и одним из немногих российских вузов, которые открыли бесплатный доступ к своим онлайн-курсам для всех обучающихся России. На ресурсах СПбГУ более 13 тыс. студентов из 89 вузов страны смогли в период вынужденной изоляции пройти обучение по необходимым дисциплинам и перезачесть их в своем учебном заведении, не подвергая здоровье дополнительным рискам. Практика предоставления СПбГУ бесплатного доступа к онлайн-курсам продолжилась и осенью 2020 г.

Время показало, что этот опыт пандемии так и не был учтен и не повлиял на условия вновь проводимых конкурсов. В июне 2020 г. были подведены итоги нового грантового конкурса Минобрнауки России в рамках проекта «Молодые профессионалы», в соответствии с которым победителям было предоставлено бюджетное финансирование на создание онлайн-курсов, при этом права на созданный интеллектуальный продукт вновь сохраняются за разработчиками, которые определяют условия доступа к нему.

Санкт-Петербургский государственный университет стал победителем грантового конкурса Минобрнауки России на создание серии онлайн-курсов по агробиотехнологии растений. В рамках гранта было создано четыре онлайн-курса, на которых прошли обучение более 14 тыс. человек. Согласно конкурсной документации, права на использование результатов интеллектуальной деятельности принадлежат победителю конкурсного отбора. В заключенном по результатам конкурса договоре не содержатся условия о передаче интеллектуальных прав на онлайн-курс Российской Федерации или Минобрнауки России, соответственно, права на разработанные в рамках договора онлайн-курсы принадлежат СПбГУ. Несмотря на это, Санкт-Петербургский государственный университет принял решение о размещении данных курсов в свободном доступе на национальной платформе «Открытое образование».

Разумеется, финансирование на разработку онлайн-курсов должны получить те вузы или организации, которые способны создать наиболее качественный продукт. Однако финансирование можно было бы осуществлять путем возмещения расходов и соответствующего выкупа в государственную собственность с после-

дующим предоставлением доступа всем государственным вузам к уже созданным онлайн-курсам, опираясь и на экспертную оценку их качества, и на их востребованность среди учащихся. Такой организационный механизм позволил бы оценить не только творческий потенциал научной школы образовательной организации (что сложно и неэффективно, тем более что в любом методическом пособии важно как научное содержание, так и доступная и увлекательная форма подачи), но и уже созданные продукты по простым и понятным критериям. Конечно, вузы были бы вынуждены нести риск создания онлайн-курсов за свой счет, а в случае неуспеха в конкурсе — без возмещения расходов, и вузы, которые имеют интеллектуальный потенциал, но лишены материальной базы для производства таких курсов, заведомо оказались бы в проигрыше. Тем не менее ни с организационной, ни с экономической, ни с правовой, ни с этической точки зрения нет никаких препятствий к тому, чтобы государство требовало передачи в государственную собственность и общее коллективное использование продукта, созданного за счет средств бюджета.

**Центры коллективного пользования научным оборудованием.** Другим примером могут служить *центры коллективного пользования научным оборудованием* (далее — ЦКП), которые могут быть созданы в образовательной или научной организации для совместного использования ресурсов и проведения научных экспериментов. Понятие ЦКП появилось в 2015 г. в статье 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», а требования к ЦКП и порядок их функционирования устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В установленных Постановлением Правительства РФ требованиях к ЦКП<sup>5</sup> было указано, что по итогам года ЦКП должны обеспечивать высокие показатели загрузки оборудования, но в отношении заявок на доступ к уникальному оборудованию от третьих лиц (в отличие от работников самой организации, создавшей ЦКП) на использование оборудования проводится *конкурсный отбор*, требования к которому должны быть размещены на сайте соответствующего ЦКП или базовой организации. Таким образом, были созданы предпосылки для неравного доступа к ресурсам ЦКП со стороны как работников базовой организации, так и третьих лиц. Допускается, что в отличие от сторонних пользователей сотрудники самого ЦКП или организации, в структуре которой он создан, могут получать доступ к оборудованию на *внеконкурсной основе*. Такое регулирование не способствует выполнению задачи предоставления равного и максимально широкого доступа ученых к оборудованию ЦКП, целями создания которого в принципе выступает обеспечение именно коллективного доступа.

---

<sup>5</sup> О требованиях к центрам коллективного пользования научным оборудованием и уникальным научным установкам, которые созданы и (или) функционируют которых обеспечивается с привлечением бюджетных средств, и правилах их функционирования. Постановление Правительства РФ от 17 мая 2016 г. № 429. URL: <http://static.government.ru/media/files/aDw4bJUijs3lICBjRAm8ln0OreGIyQl.pdf> (дата обращения: 30.08.2021).

В настоящее время в Российской Федерации зарегистрировано 627 ЦКП, из них 55 — в Санкт-Петербурге. Согласно открытым статистическим данным, которые публикуются на сайтах соответствующих ЦКП, в 2019 г., еще до введения коронавирусных ограничений, доля загрузки научного оборудования ЦКП в Санкт-Петербурге составила в среднем всего 15%, что может свидетельствовать о неразвитости кооперации в данной сфере. Такой неутешительный результат можно объяснить, в частности, тем, что многие организации не предоставляют полные данные об имеющемся оборудовании и не создают механизмов эффективного доступа к нему для внешних пользователей.

К числу таких механизмов, ориентируясь на опыт Научного парка Санкт-Петербургского государственного университета, можно отнести: 1) рациональную организацию закупок новейшего научного оборудования; 2) равные возможности использования оборудования учеными — как сотрудниками той организации, где функционирует ЦКП, так и учеными иных организаций; 3) административную независимость руководства Научного парка от руководителей исследовательских групп и подразделений базовой организации; 4) открытость процедуры приема заявок, общественный контроль, возможность обратной связи с пользователями оборудования; 5) привлечение к работе ЦКП ведущих ученых мира. Все это в совокупности позволяет развивать сотрудничество в научной сфере и обеспечивать высокий уровень загрузки оборудования. Эффективность загрузки оборудования Научного парка СПбГУ в 2019 г. составила 71,10% (от максимально возможного), а в 2020 г. — уже 80,14%, из которых 66,64% — использование оборудования внешними пользователями.

В условиях, когда многие ЦКП в нарушение Правил<sup>6</sup> их функционирования не публикуют даже информацию об общей загруженности своего оборудования и пренебрегают развитием связей с другими организациями, совершенствование государственного регулирования в соответствии с представленными выше предложениями поможет существенно повысить эффективность работы ЦКП. Отдельно стоит решить вопрос о том, чтобы по результатам конкурсов субсидий на обновление материально-технической базы при закупке нового научного оборудования в условиях выделения бюджетных средств в обязательном порядке закреплялась обязанность их получателей включать закупаемое оборудование в структуру ЦКП и делать его доступным для всех желающих. Как представляется, основные требования к правилам предоставления доступа должны быть четко зафиксированы Минобрнауки России, а их соблюдение должно быть одним из условий конкурса с установлением штрафных санкций за нарушение таких правил.

---

<sup>6</sup> П. 3 Правил функционирования центров коллективного пользования научным оборудованием и уникальных научных установок, которые созданы и (или) с функционированием которых обеспечивается с привлечением бюджетных средств, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17 мая 2016 г. № 429. URL: <http://static.government.ru/media/files/aDw4bJUijs3lICBjRAsM8l00OreGlyQl.pdf> (дата обращения: 30.08.2021).

**Ресурсные учебно-методические центры по обучению студентов с инвалидностью и ограниченными возможностями здоровья.** В рамках развития государственной программы «Доступная среда» особенно важно оптимизировать и повысить эффективность использования государственного имущества вузами для соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями. В качестве структурных подразделений отдельных вузов создан 21 *ресурсный учебно-методический центр по обучению студентов с инвалидностью и ограниченными возможностями здоровья* (далее — РУМЦ). Деятельность РУМЦ связана с оказанием помощи отдельным вузам-партнерам в создании надлежащих условий для реализации инклюзивного образования в отношении целевой аудитории таких центров. Проект разрабатываемого Положения о РУМЦ, обсуждаемый в Минобрнауки России<sup>7</sup>, содержит ряд удачных решений, способствующих развитию горизонтальных связей между вузами, в частности положения о содействии созданию общероссийской библиотеки информационно-методических ресурсов инклюзивного высшего образования. Вместе с тем проблемы в отношении совместного использования вузами государственного имущества, переданного для обеспечения работы РУМЦ, в этом проекте не решены.

Например, из п. 5.2 проекта Положения о РУМЦ следует, что в обязательства организации, на базе которой создан такой центр, входит финансирование мероприятий, реализуемых в целях его создания и функционирования. Это касается оплаты труда, аренды помещений и коммунальных расходов, приобретения оборудования и расходных материалов, а также расходов на реализацию образовательных программ. Таким образом, предполагается, что все бремя содержания РУМЦ возлагается на базовую организацию, которая должна за счет собственных внебюджетных средств обеспечивать его функционирование, тогда как использование РУМЦ для выполнения требований законодательства о социальной защите инвалидов предполагается разными образовательными организациями. С одной стороны, действительно создается ресурс коллективного пользования, доступ к которому будет предоставлен разным организациям. С другой стороны, вряд ли справедливо и оправданно перекладывать на крупные вузы дополнительные расходы по обеспечению интересов обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, которые являются студентами других образовательных организаций.

В первую очередь необходимо предусмотреть, что права на разработанные с использованием ресурсов РУМЦ методические материалы, а также приобретенное за счет бюджетных средств оборудование и иное имущество переходили бы государству, а не оставались у вуза, структурным подразделением которого является РУМЦ. Это позволит обеспечить доступ к данным ресурсам всем об-

---

<sup>7</sup> Вопросы доступности высшего образования для инвалидов обсудили на федеральном уровне. Интернет-газета Вятского государственного университета. 22.04.2021. URL: <https://www.vyatsu.ru/internet-gazeta/voprosyi-dostupnosti-vyisshego-obrazovaniya-dlya-i.html> (дата обращения: 30.08.2021).

учающимся, которые нуждаются в соответствующей помощи, вне зависимости от того, к какой образовательной организации они относятся. Однако, как показывает опыт взаимодействия с РУМЦ, созданным в РГПУ им. А. И. Герцена, возможность пользоваться закупленным за бюджетные средства специальным оборудованием имеют студенты только тех вузов, которые заключили специальный договор о сотрудничестве с РГПУ им. А. И. Герцена.

Еще одна проблема, препятствующая широкому и эффективному использованию соответствующих государственных ресурсов, — доступность перечня закупленного за счет бюджетных средств оборудования и программного обеспечения, эксплуатацией которого занимается РУМЦ, только на Портале «Инклюзивное образование» в разделе «РУМЦ»<sup>8</sup>, но не на сайтах соответствующих РУМЦ. На Портале «Инклюзивное образование» такой перечень указан в отношении каждого РУМЦ и подробно описаны технические характеристики имущества. Однако даже на этом сайте нельзя получить информацию об исправности оборудования, его доступности в конкретной организации и загруженности. Также не опубликован единый порядок использования данного оборудования, в частности нет информации о том, можно ли пользоваться им за пределами территории вуза, где находится РУМЦ.

Другой пример неудачной, на наш взгляд, организации использования бюджетных средств — целевое внеконкурсное выделение средств на научные исследования вузам России. В настоящее время далеко не всем государственным вузам предоставляются бюджетные средства на проведение научных исследований в рамках государственных заданий. Можно ли считать, что только в этих вузах работают ученые, которые способны генерировать значимый научный результат? Вряд ли. Например, СПбГУ получает такие средства с середины 2000-х гг., но только в 2013 г. закончилась практика их распределения между руководителями подразделений. Теперь в СПбГУ в обязательном порядке проводятся конкурсы по распределению соответствующего финансирования, причем они носят открытый характер: в них могут участвовать в том числе сторонние исследователи, что очевидно повышает уровень формируемых научных коллективов и качество научных исследований. По условиям заключаемого с победителем договора исключительное право на результат исследований сохраняется у СПбГУ, что позволяет в дальнейшем использовать его для публичных целей.

Полагаем, что на федеральном уровне следует обязать организации расходовать выделенные в рамках государственных заданий бюджетные средства на проведение научных исследований исключительно на конкурсной основе и с предоставлением права участия всем исследователям независимо от их места работы, а результаты исследований с сохранением указания авторства оформлять в государственную собственность. Это позволит ученым из разных вузов — не

---

<sup>8</sup> Ресурсные учебно-методические центры. Портал «Инклюзивное образование». URL: <https://инклюзивноеобразование.рф/> (дата обращения: 30.08.2021).

только государственных, но и частных — совместно создавать полезный для всех интеллектуальный продукт.

**Центры Национальной технологической инициативы.** Другим способом повышения эффективности расходования бюджетных средств в сфере науки и технологий может быть установление особого порядка использования результатов деятельности *центров Национальной технологической инициативы*. Вузы и научные организации, в которых создаются подобные центры в рамках реализации государственной программы «Национальная технологическая инициатива», имеют право на получение субсидий из федерального бюджета. В частности, на базе Санкт-Петербургского государственного университета в 2018 г. был создан Центр НТИ «Центр технологий распределенных реестров СПбГУ» (далее — Центр).

Основная область исследований коллектива Центра — технологии блокчейн. Одним из интеллектуальных продуктов, разработанных в результате этих исследований (в рамках предоставленного государственного финансирования), является программа для ЭВМ «КриптоВече», права на которую закреплены за Санкт-Петербургским государственным университетом. СПбГУ принял решение о том, что при наличии заинтересованности со стороны публичных субъектов (или организаций, выполняющих публичные функции) права на использование данной программы будут предоставляться им на бесплатной основе, о чем были проинформированы Минобрнауки России, Минюст России и другие органы государственной власти. Вместе с тем условием предоставления бюджетных средств является получение дохода от распоряжения правами на созданный коллективом Центра результат интеллектуальной деятельности, и его безвозмездная передача даже для обеспечения публичных интересов не только не предусмотрена, но и будет препятствовать выполнению организацией условий получения гранта, хотя бесплатное распространение продукта может большую пользу российской экономике или отдельным ее отраслям. Представляется, что условия создания указанных центров следует скорректировать с учетом вышесказанного.

Полагаем, что подобный подход в отношении разработок всех коллективов созданных центров Национальной технологической инициативы позволит государству получать дополнительную отдачу от предоставленных субсидий за счет широкого внедрения созданных результатов интеллектуальной деятельности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Преодолеть разобщенность в системе высшего образования довольно сложно, так как в большинстве вузов необходимого единства нет даже на уровне самой образовательной организации. Во многих случаях материальные ресурсы раздроблены по «удельным княжествам» факультетов, кафедр и лабораторий, и эта проблема решена только в некоторых вузах. Например, в Санкт-Петербургском государственном университете с 2010 г. реализуется концепция единого университета, и обучающийся любой образовательной программы может свободно пользоваться

ресурсами всего вуза, включая библиотеки, спортивные сооружения, лаборатории и т. д. К сожалению, такое единство обеспечено далеко не во всех вузах России.

При этом сравнивать концепции единства государственных вузов и единого университета напрямую не вполне корректно, поскольку отдельные факультеты внутри вуза разделены по предметно-дисциплинарному признаку, тогда как многие государственные вузы фактически являются прямыми конкурентами в своей области. Между тем все государственные вузы составляют единую систему образования Российской Федерации с общими задачами и целями деятельности, включая гарантию реализации конституционного права граждан на доступное и качественное образование. Пришло время для перехода на следующую ступень в обеспечении единства государственной системы высшего образования.

Вопрос единства публичного имущества государственных вузов России требует широкого общественного обсуждения на значимых дискуссионных площадках, таких как Совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию, Коллегия Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Ассоциация ведущих университетов. Безусловно, правила управления публичным имуществом должны быть эффективными, что невозможно без опоры на практику и академическое сообщество. Только так можно создать эффективную систему правового регулирования с целью реализации стратегических программ государства и установления дополнительных гарантий получения качественного и доступного высшего образования.

#### Литература на русском языке

- 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.
- Деркачев П. В., Зиньковский К. В., Кравченко И. А., Семенова К. А. 2021. «Экономика масштаба» или «экономика разнообразия»: на что опираться вузам в конкурентной борьбе? *Университетское управление: практика и анализ* 25 (1): 131–141.
- Ендовицкий Д. А., Бубнов Ю. А., Гайдар К. М. 2020. Автономия современных российских университетов (взгляд со стороны ректорского корпуса). *Высшее образование в России* 29 (11): 21–32.
- Кокшаров В. А. 2020. Пандемия — шанс пересмотра принципов организации сети высшей школы. *Университетское управление: практика и анализ* 24 (3): 5–6.
- Корчагина И. В. 2021. Доходы опорных университетов России: динамика и тенденции. *Университетское управление: практика и анализ* 25 (2): 141–157.
- Морган Э., Князев Е. А. 2013. Управление и организационная адаптация российских университетов в условиях ресурсного дефицита. *Университетское управление: практика и анализ* 1 (24): 17–29.

#### Russian Language References Translated into English

- Belov S. A., Linskaya Y. 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. <http://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2020.201> (In Russian)

- Derkachev P. V., Zinkovskii K. V., Kravchenko I. A., Semenova K. A. 2021. “Economy of scale” or “economy of diversity”: What should universities rely on in competition? *Universitetskoe Upravlenie: Praktika i Analiz* 25 (1): 131–141. (In Russian)
- Endovitskii D. A., Bubnov Iu. A., Gaidar K. M. 2020. Autonomy of modern Russian universities (a view from the rector’s staff). *Vyshee Obrazovanie v Rossii* 29 (11): 21–32. (In Russian)
- Koksharov V. A. 2020. Pandemic — a chance to revise the principles of the organization of the higher school network. *Universitetskoe Upravlenie: Praktika i Analiz* 24 (3): 5–6. (In Russian)
- Korchagina I. V. 2021. Incomes of the supporting universities of Russia: Dynamics and trends. *Universitetskoe Upravlenie: Praktika i Analiz* 25 (2): 141–157. (In Russian)
- Morgan E., Kniazev E. A. 2013. Management and organizational adaptation of Russian universities in conditions of resource scarcity. *Universitetskoe Upravlenie: Praktika i Analiz* 1 (24): 17–29. (In Russian)

Статья поступила в редакцию 12 сентября 2021 г.

Статья рекомендована в печать 22 сентября 2021 г.

#### К О Н Т А К Т Н А Я   И Н Ф О Р М А Ц И Я

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

Соловьев Александр Александрович — a.soloviev@spbu.ru

Суязов Вячеслав Валерьевич — канд. юрид. наук, доц.; v.suyazov@spbu.ru

---

#### ENSURING THE RIGHT TO EDUCATION BY STATE UNIVERSITY’S FUNDING PROGRAMS

S. A. Belov, A. A. Soloviev, V. V. Suyazov

St. Petersburg State University,

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

**For citation:** Belov S. A., Soloviev A. A., Suyazov V. V. 2021. Ensuring the right to education by state university’s funding programs. *Vestnik of Saint Petersburg University. Management* 20 (3): 453–468. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2021.308> (In Russian)

The constitutional right to education implies the need to support not only the leading universities with the help of “academic leadership” programs, but all universities established by the state. The foundation of a university by the state imposes on it the responsibility for ensuring the conditions of educational and scientific activity; secondly, students of all state universities equally have the right to demand from the state the creation of conditions for obtaining high-quality and modern education. There is a significant disparity between leading state universities, which, due to their initially high performance and a significant amount of property, fall into the state academic leadership programs with the provision of additional funding, and the other higher education institutions, which, although established as a public entity, draw less allowances from the state since they do not claim to be included in prestigious international academic rankings. However, it is important to ensure the development of the entire system of domestic higher education. The authors formulated a number of relevant proposals for the state policy in the field of scientific and higher education, regarding the distribution of funds and other resources between institutions of

higher education, as well as proposed specific measures for their implementation illustrated with the examples from practice.

*Keywords:* the right to education, the system of higher education in Russia, state universities of the Russian Federation, the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, scientific organizations, funding of education and science, programs of state support for education and science.

Received: September 12, 2021

Accepted: September 22, 2021

**C o n t a c t   i n f o r m a t i o n**

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

*Alexander A. Soloviev* — a.soloviev@spbu.ru

*Vyacheslav V. Suyazov* — PhD in Law, Associate Professor; v.suyazov@spbu.ru