

Организационно-правовые механизмы повышения эффективности государственных расходов на образование и науку

А. А. Соловьев, В. В. Суязов

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

Для цитирования: Соловьев, Александр А., Вячеслав В. Суязов. 2021. «Организационно-правовые механизмы повышения эффективности государственных расходов на образование и науку». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 907–920. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.406>

В статье представлена концепция единства системы государственных образовательных и научных организаций Российской Федерации. В настоящее время на федеральном уровне утверждены программы стратегического планирования (например, проект «Приоритет-2030»), направленные на развитие отечественных систем науки и образования, в частности на повышение их конкурентоспособности на международной арене. Особую роль в этом вопросе играют конкретные меры в отношении государственных организаций, не в последнюю очередь — в отношении использования государственного имущества, закрепленного за соответствующими организациями. Авторы обосновывают возможность применения на практике отдельных инструментов, способных значительно повысить эффективность использования государственных ресурсов в сферах науки и образования как с помощью административных мер, так и с помощью развития горизонтальных связей между самими государственными организациями. Анализируются положения вступающего в силу с 01.01.2022 Федерального закона от 22.12.2020 № 456-ФЗ «О внесении изменений в части вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации», которым вносятся изменения в порядок передачи прав на использование интеллектуальной собственности от разработчиков к публичному субъекту. Авторы обращают внимание, что данная реформа носит противоречивый характер и недостаточно отражает интересы публичного субъекта при создании интеллектуального продукта за счет бюджетных средств, а также предлагают отдельные меры для решения поставленной задачи.

Ключевые слова: право на образование, система высшего образования Российской Федерации, сфера науки и образования, эффективность бюджетных расходов, экономика науки и образования, интеллектуальные права государства, государственные вузы России, цифровая образовательная среда, академические рейтинги.

1. Введение

Анализ законодательства, регламентирующего вопросы деятельности государственных образовательных и научных организаций, позволяет выявить ряд проблем, связанных с обеспечением единства системы государственных образовательных

ных и научных организаций в части эффективности использования материальных и нематериальных ресурсов. Проблема использования результатов интеллектуальной деятельности в публичных интересах выходит за пределы деятельности государственных вузов и научных организаций.

В рамках общей концепции в настоящей статье проводится анализ правовых инструментов по обеспечению системных связей в сфере науки и высшего образования, а также рассматриваются организационные меры, направленные на повышение эффективности использования ресурсов в сфере науки и высшего образования, как материальных, так и нематериальных.

2. Основное исследование

Право на образование закреплено в ст. 43 Конституции РФ¹ и признается естественным правом человека (Грудцына, Молчанов 2018, 64). Как следует из п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, к федеральным полномочиям относится, в частности, установление единых правовых основ системы образования; общие вопросы образования относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «е» ст. 72 Конституции РФ).

Дальнейшее развитие конституционный институт права на образование получил в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), который признается в доктрине основным правовым актом в российской образовательной сфере (Кожевина 2017, 36).

На основании п. 2 ч. 3 ст. 4 Закона об образовании одной из основных задач правового регулирования отношений в сфере образования является создание правовых, экономических и финансовых условий для свободного функционирования и развития российской системы образования.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 3 Закона об образовании государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере российского образования основываются в числе прочего на принципе единства образовательного пространства на территории РФ.

Из указанных выше положений следует, что проведение единой политики в сфере высшего образования, включая создание правовых, экономических и финансовых условий для формирования единой системы высшего образования в России, является совместной задачей органов государственной власти, в первую очередь применительно к государственным вузам.

К сожалению, нельзя говорить о том, что в настоящее время на федеральном уровне созданы достаточные и эффективные условия для развития системы высшего образования, что затрудняет выполнение соответствующих положений Закона об образовании. Связано это прежде всего с отсутствием системного подхода к порядку использования государственного имущества на федеральном уровне, о чем и пойдет речь далее.

Значительный объем полномочий в области регулирования сферы образования принадлежит Правительству РФ. В своем ежегодном докладе Федеральному

¹ Здесь и далее, если не указано иное, все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 7 июля, 2021. <http://www.consultant.ru>.

Собранию о реализации государственной политики в сфере образования за 2020 г. (далее — Ежегодный доклад) Правительство РФ прямо указывает, что стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина².

В структуре федеральных органов исполнительной власти основную роль в сфере регулирования высшего образования играет Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (далее — Минобрнауки России), которое в соответствии с п. 1 Положения о Минобрнауки России, утв. Постановлением Правительства РФ от 15.06.2018 № 682, (далее — Положение) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования.

В рамках своих полномочий для решения актуальных проблем ресурсного обеспечения деятельности государственных учреждений в области высшего образования и науки Минобрнауки России может использовать множество управленческих инструментов, но наиболее значимыми из них, на наш взгляд, выступают в настоящее время разработка и целевое финансирование стратегических программ развития, инициирование и поддержка проектов в сфере цифровизации высшего образования, а также административные механизмы повышения эффективности использования имущества государственных вузов.

Остановимся на каждом инструменте отдельно и рассмотрим не только плюсы, но и минусы их применения.

2.1. Разработка и реализация документов стратегического планирования в области высшего образования

Как отмечено в Ежегодном докладе, в 2020 г. общий вектор развития системы образования был задан в документах стратегического планирования, разработанных в рамках целеполагания на федеральном уровне³. Рассмотрим наиболее важные из них.

Одной из главных задач государственной образовательной политики является повышение международного авторитета российской системы высшего образования. Государственная программа РФ «Развитие образования», утв. Постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642, первой целью в числе тех, которые необходимо достичь к 2025 г., называет увеличение глобальной конкурентоспособности российского образования⁴.

² Ежегодный доклад Правительства РФ Федеральному Собранию РФ о реализации государственной политики в сфере образования за 2020 год. С. 121. *Правительство России*. 2020. Дата обращения 7 июля, 2021. <http://static.government.ru/media/files/TqYc5WPreBUOgYaya15z5siRjBU6sdV0.pdf>.

³ Там же. С. 7.

⁴ Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования». *Минпросвещения России*. 2017. Дата обращения 7 июля, 2021. <https://docs.edu.gov.ru/document/3a928e13b4d292f8f71513a2c02086a3/download/1337>.

Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» было предусмотрено, что к 2020 г. должно быть обеспечено вхождение не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов (далее — Проект 5-100). С 2019 г. Проект 5-100 реализуется в рамках федерального проекта «Молодые профессионалы» Национального проекта «Образование».

В п. 1.2 разд. 2 «Цели, целевые и дополнительные показатели» национального проекта «Образование» также поставлена цель увеличить долю присутствия отечественных вузов в топ-500 глобальных рейтингов университетов за счет предоставления субсидий отдельным вузам по итогам конкурсного отбора⁵.

Между тем предоставление дополнительного финансирования отдельным государственным вузам способствует в том числе нарастанию диспропорции между ними и неравномерному доступу обучающихся к государственным ресурсам.

2.2. Цифровизация в области высшего образования и повышение его доступности

В настоящее время на федеральном уровне большое внимание уделяется повышению доступности высшего образования за счет его цифровизации.

Согласно паспорту приоритетного проекта «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации» к 2025 г. поставлена цель увеличить число обучающихся, освоивших онлайн-курсы, до 11 млн чел. Количество самих онлайн-курсов к этому моменту должно составить не менее 4 тыс.⁶

Из Ежегодного доклада следует, что Минобрнауки России совместно с образовательными организациями высшего образования осуществляет мероприятия по повышению качества и расширению возможностей получения образования для всех категорий граждан за счет развития российского цифрового образовательного пространства⁷. Расширение доступности качественного высшего образования достигается в рамках реализации мероприятия по развитию информационной системы «Современная цифровая образовательная среда» (далее — СЦОС). Ключевой задачей создаваемой СЦОС является обеспечение виртуальной академической мобильности.

Также из Ежегодного доклада вытекает, что СЦОС обладает функционалом, который снижает организационные барьеры для реализации образовательного процесса в сетевой форме между различными образовательными организациями. Кроме того, СЦОС является агрегатором образовательных платформ, позволяющим авторизоваться в каждой из платформ через единый аккаунт, предоставляя

⁵ Паспорт национального проекта «Образование», утв. протоколом от 24.12.2021 № 16 президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. *Правительство России*. 2021. Дата обращения 7 июля, 2021. <http://static.government.ru/media/files/UuG1Er-cOWtjfOFCsqdLsLxC8oPFDkmBB.pdf>.

⁶ Паспорт приоритетного проекта «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 25.10.2016 № 9. *Правительство России*. 2016. Дата обращения 7 июля, 2021. <http://static.government.ru/media/files/8SiLmMBGjAN89vZbUUtmuF5lZYfIvOAG.pdf>.

⁷ Ежегодный доклад... С. 112.

доступ по принципу «одного окна» к различным образовательным ресурсам и размещенным на них онлайн-курсам⁸.

Полагаем, что практика совместного использования электронных образовательных ресурсов поможет значительно повысить уровень доступности высшего образования в России и внести качественные изменения в порядок взаимодействия между участниками образовательных правоотношений, что отмечается в научной литературе (Шевелева, Васильев 2020, 58).

2.3. Повышение эффективности использования государственного имущества

В п. 4.3.22 Положения о Минобрнауки России предусмотрено, что этот орган выполняет функции и полномочия учредителя образовательных организаций высшего образования, научных и иных организаций, подведомственных Министерству, а также функции и полномочия собственника федерального имущества, закрепленного за указанными организациями.

В соответствии с Концепцией осуществления Министерством образования и науки РФ полномочий собственника в отношении имущества подведомственных организаций (в отношении объектов движимого и недвижимого имущества), одобренной Коллегией Минобрнауки России (Протокол от 31.01.2012 № ПК-2вн) (далее — Концепция), «имущество подведомственных организаций должно быть максимально эффективным для задач функционирования и развития, а также в целях реализации имущественных прав Российской Федерации» (разд. 8 Концепции). В случае, когда имущество не используется, Минобрнауки России имеет право перераспределить его в пользу другой подведомственной образовательной организации. При этом Минобрнауки России ведет учет имущества подведомственных образовательных организаций. Поскольку предоставление гражданам образования, по сути, — одна из публичных функций российского государства (Дмитрикова 2018, 188), то следует расширить полномочия Минобрнауки России в части учета и регулирования совместного использования имущества, в первую очередь недвижимого, всех государственных вузов, а не только подведомственных данному министерству (как в настоящее время). Это позволит максимально эффективно использовать имущество вузов, находящееся в государственной собственности. Также надо учесть, что в соответствии с ч. 1 ст. 29 Закона об образовании образовательные организации и так обязаны открыто публиковать в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в интернете, сведения о материально-техническом обеспечении их образовательной деятельности; следовательно, препятствия для сбора и обобщения такой информации Минобрнауки России отсутствуют.

Еще одним из значимых механизмов повышения эффективности использования ресурсов государственных вузов выступает предусмотренная ст. 15 Закона об образовании сетевая форма реализации образовательных программ (далее — сетевая форма).

⁸ Там же. С. 121.

Сетевая форма способствует усилению практической направленности высшего образования, возможности аккумулировать лучший опыт отечественных и зарубежных образовательных организаций. Однако в настоящее время число реализуемых образовательных программ высшего образования в сетевой форме незначительно, в частности, в 2019 г. таких программ насчитывалось 457 по уровню бакалавриата, 45 — по уровню специалитета, 490 — по уровню магистратуры. Общее количество обучающихся по таким программам составило 29 619 чел.⁹

Проблема заключается в том, что развитие и применение сетевой формы зависит от соглашения между участниками такой программы, тогда как активное администрирование в этой сфере со стороны органов государственной власти и принятие Минобрнауки России нормативных актов, стимулирующих ее применение или даже обязывающих в определенных случаях (Белов, Кропачев, Соловьев 2017, 48) применять такой механизм, помогли бы сделать сетевую форму более распространенной и востребованной.

На наш взгляд, все три перечисленных выше инструмента, а именно выполнение стратегических программ, цифровизация и повышение эффективности использования имущества, могут применяться гораздо более эффективно за счет проведения единой государственной политики по обеспечению доступа к публичному имуществу государственных образовательных и научных организаций (Белов, Линская, Кропачев 2020).

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 3 Закона об образовании каждому гарантируются свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность. Между тем далеко не у всех абитуриентов при выборе вуза для продолжения образования имеются желание и/или возможность переехать в другой регион, что может быть обусловлено как семейными обстоятельствами, так и ограничениями в плане здоровья.

В случае, когда поступающий желает получить образование в вузе другого региона, но не имеет возможности переехать, фактически нарушается принцип свободы выбора получения образования. С учетом общей тенденции цифровизации системы высшего образования на территории РФ эту проблему можно решить за счет предоставления доступа к электронным ресурсам государственного университета, где абитуриент хотел бы получить образование.

На наш взгляд, это поможет решить вопрос значительного оттока абитуриентов из регионов в столичные вузы. Еще 04.07.1899 Министерство народного просвещения во главе с Н. П. Боголеповым издало циркуляр, в соответствии с которым из-за переполненности столичных вузов абитуриентам запрещалось выбирать высшие учебные заведения за пределами своего образовательного округа¹⁰. Со временем проблема не исчезла. В современных условиях далеко не все выпускники возвращаются после получения образования обратно в свои регионы, диспропор-

⁹ Ежегодный доклад... С. 129.

¹⁰ Краткий обзор деятельности Министерства народного просвещения за время управления покойного министра Н. П. Боголепова. СПб.: тип. В. С. Балашев и К^о, 1901. *Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина*. Дата обращения 7 июля, 2021. <https://www.prilib.ru/item/425520>.

ция между отдельными субъектами Федерации возрастает. Квалифицированные кадры пополняют число жителей двух столиц — официальной и северной, тогда как население других регионов уменьшается. В 2019 г. Президент РФ В.В. Путин призвал органы власти обеспечить условия для молодых людей, чтобы они не стремились уехать из своего региона в поисках более качественного образования¹¹. Данная проблема неоднократно обсуждалась и в рамках Совета ректоров вузов Северо-Западного федерального округа¹².

В ситуации, когда несколько государственных вузов находятся на территории одного региона или города, представляется обоснованным совместное использование ими объектов инфраструктуры, включая недвижимое имущество, специализированные аудитории, лаборатории, спортивные сооружения, научные парки, общежития и иное публичное имущество. Например, использование такого подхода поможет при организации специальных общежитий, где будут созданы все необходимые условия для проживания обучающихся с ограниченными возможностями здоровья различных государственных вузов, предусмотренные ч. 10 ст. 79 Закона об образовании.

Согласно ч. 4 ст. 5 Закона об образовании в Российской Федерации реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения.

Создание таких условий связано в первую очередь с комплексным развитием системы образования. В этом плане финансовая поддержка отдельных «флагманских» вузов в рамках федеральных программ, безусловно, решает задачу вхождения большего числа российских образовательных организаций в такие мировые рейтинги, как QS World University Rankings, Times Higher Education, Шанхайский рейтинг и др., но не способствует в полной мере развитию отечественной системы высшего образования в целом.

С учетом ограниченного количества государственного имущества значительную роль в повышении общего уровня системы образования играет установление горизонтальных связей между отдельными государственными вузами с целью повышения КПД использования государственных ресурсов, что, однако, не предусмотрено большинством стратегических программ в области образования.

Есть и исключения. Например, в Программе стратегического академического лидерства на период 2021–2030 гг. (Приоритет-2030), пришедшей на смену Проекту 5-100, комплексному развитию системы высшего образования и установлению горизонтальных связей между образовательными организациями высшего образования уделяется намного больше внимания. Данная программа прямо предусматривает, что дополнительная финансовая поддержка будет предоставлена образовательным организациям, включившим в программы развития «мероприятия по объединению с другими образовательными организациями и/или научными орга-

¹¹ «Путин призвал бороться с оттоком молодежи из регионов». *РИА Новости*. 2019. Дата обращения 7 июля, 2021. <https://ria.ru/20191126/1561613153.html>.

¹² «Видеоконференции Совета ректоров». *Официальный сайт Совета вузов СЗФО*. Дата обращения 18 марта, 2021. <https://sovetszfo.spbu.ru/15-videokonferentsii-soveta-rektorov.html>; «Ректоры вузов СЗФО: об оттоке молодежи из регионов и корпоративной этике». *Информационное агентство БНК*. 2016. Дата обращения 7 июля, 2021. <https://www.bnkomi.ru/data/news/57306>.

низациями независимо от их ведомственной принадлежности на основании соглашений о взаимодействии без образования юридического лица» (подп. «б» п. 1 Распоряжения Правительства РФ от 31.12.2020 № 3697-п)¹³.

Можно привести и другие примеры поощрения горизонтальных системных связей между отдельными организациями. Например, в ст. 72 Закона об образовании установлены формы интеграции образовательной и научной деятельности в высшем образовании, в соответствии с которыми вузы вправе создавать отдельные кафедры в научных организациях, а те, в свою очередь, имеют возможность создавать в образовательных организациях лаборатории для совместного участия в научно-исследовательской деятельности.

Также в ч. 7 ст. 13 Закона об образовании установлено, что образовательная организация может на основании договора организовать практическую подготовку своих обучающихся в профильной организации. В развитие приведенных положений в ст. 82 Закона об образовании закреплены отдельные нормы, касающиеся практического обучения будущих медиков и фармацевтов в медицинских или фармацевтических организациях соответственно.

Кроме того, в рамках мер по укреплению кооперации между образовательными организациями высшего образования, государственными научными учреждениями и организациями реального сектора экономики изданы совместный Приказ Минобрнауки России № 882, Минпросвещения России № 391 от 05.08.2020 «Об организации и осуществлении образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ», устанавливающий порядок организации и осуществления образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ, а также Приказ Минобрнауки России № 885, Минпросвещения России № 390 от 05.08.2020 «О практической подготовке обучающихся», утверждающий положение о практической подготовке обучающихся.

Безусловно, закрепление на федеральном уровне возможности установления горизонтальных связей между отдельными государственными вузами и иными организациями помогает в условиях ограниченных ресурсов повысить общую эффективность использования государственного имущества, но все указанные меры работают исключительно на добровольной основе (Васильев и др. 2020, 880). В условиях конкуренции между отдельными образовательными организациями очень сложно наладить взаимодействие по совместному использованию ресурсов, следствием чего, в частности, является слабая развитость сетевой формы реализации образовательных программ в российской системе высшего образования.

Оптимизации ресурсной базы за счет повышения эффективности ее использования можно добиться и сугубо административными методами со стороны регулятора, которым может выступить Минобрнауки России на основании своих полномочий. Отсутствие системного подхода не позволяет с должной эффективностью использовать государственное имущество, хотя в этом направлении имеется значительный потенциал. Так, установление на федеральном уровне единого обязательного порядка совместного использования вузами государственного имущества помогло бы существенно повысить уровень доступности высшего образования.

¹³ «Программа стратегического академического лидерства на период 2021–2030 гг.» *Официальный интернет-портал правовой информации*. 2020. Дата обращения 7 июля, 2021. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202101050007?index=0&rangeSize=1>.

Среди отдельных проблем, которые можно решить административными средствами, в первую очередь стоит затронуть проблему закрепления за публичным субъектом прав на интеллектуальный продукт, созданный образовательными и научными организациями с привлечением бюджетных средств (полностью или частично).

В соответствии со ст. 1543 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) правила гл. 77 ГК РФ «Право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии» «применяются к отношениям, связанным с правом на технологию гражданского, военного, специального или двойного назначения, созданную за счет или с привлечением средств федерального бюджета либо бюджетов субъектов РФ, выделяемых для оплаты работ по государственным контрактам, по другим договорам, для финансирования по сметам доходов и расходов, а также в виде субсидий», т.е. учитываются все основные инструменты бюджетного финансирования, за исключением финансирования, предоставляемого на возмездной основе в форме бюджетного кредита.

В соответствии с п. 1 ст. 1546 ГК РФ «право на технологию, созданную за счет или с привлечением средств федерального бюджета, принадлежит Российской Федерации в случаях, если: 1) единая технология непосредственно связана с обеспечением обороны и безопасности Российской Федерации; 2) Российская Федерация до создания единой технологии или в последующем приняла на себя финансирование работ по доведению единой технологии до стадии практического применения; 3) исполнитель не обеспечил до истечения шести месяцев после окончания работ по созданию единой технологии совершение всех действий, необходимых для признания за ним или приобретения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые входят в состав технологии».

Вопросы распределения прав на иные результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет средств федерального или регионального бюджета, а также прав на любые результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет муниципальных средств, гражданское законодательство урегулировало только применительно к государственным и муниципальным контрактам. Подобное регулирование предусматривает, что вопрос о том, за кем закрепляются права на создаваемый интеллектуальный продукт, определяется в самом государственном или муниципальном контракте. Соответственно, данные права могут закрепляться за публичным субъектом, за исполнителем или могут использоваться ими совместно. Это создает предпосылки для ущемления интересов публичного субъекта, поскольку государственные заказчики, как правило, не учитывают заинтересованность иных ведомств в использовании соответствующего интеллектуального продукта, при этом централизация основных создателей интеллектуальной собственности (вузов и научно-исследовательских организаций) государственного сектора под управлением одного федерального органа исполнительной власти, который осуществлял бы эффективную координацию в этой сфере, до настоящего времени так и не произошла, хотя работа в этом направлении ведется как минимум в течение последних 10 лет. Так, согласно статистическим данным Минобрнауки России¹⁴,

¹⁴ «Высшее образование». *Официальный сайт Министерства науки и высшего образования Российской Федерации*. 2021. Дата обращения 7 июля, 2021. <https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed>.

по состоянию на 2020 г. в ведении федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации находятся 453 гражданских вуза, из них только 217 подведомственны Минобрнауки России, 54 — Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, 47 — Министерству здравоохранения Российской Федерации и т. д. Аналогично выглядит ситуация разобщенности и децентрализации среди силовых министерств и ведомств: 38 вузов подведомственны Министерству обороны Российской Федерации¹⁵, 10 — Федеральной службе исполнения наказаний Российской Федерации¹⁶, 14 — Федеральной службе безопасности Российской Федерации¹⁷, 13 — Генеральной прокуратуре Российской Федерации¹⁸, 21 — Министерству внутренних дел Российской Федерации¹⁹. Что касается научных организаций, то по состоянию на 2019 год²⁰ действуют 1479 государственных организаций, выполняющих научные исследования и разработки (за исключением вузов), при этом в ведении Минобрнауки России находятся только 442 организации²¹. Таким образом, процесс централизации государственных научно-исследовательских организаций также далек от завершения.

С 01.01.2022 вступает в силу Федеральный закон от 22.12.2020 № 456-ФЗ «О внесении изменений в части вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 456-ФЗ), на основании которого гл. 77 ГК РФ прекращает действие, но взамен пересматриваются положения, регламентирующие вопрос распределения прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные при выполнении государственного или муниципального контракта (новая редакция ст. 1240.1, 1298, 1373, 1471 ГК РФ).

Указанными изменениями предусматривается, в частности, что публичный субъект приобретает права на результаты интеллектуальной деятельности в следующих случаях, установленных в подп. 4 п. 1 ст. 1240.1 ГК РФ: «1) если результат интеллектуальной деятельности необходим для предоставления государственных (муниципальных) услуг либо для осуществления государственных (муниципальных) функций; 2) если исполнитель в течение двенадцати месяцев с даты приемки работ по государственному или муниципальному контракту не обеспечил совершение всех зависящих от него действий, необходимых для признания за ним

¹⁵ «Карта образовательных организаций». *Официальный сайт Министерства обороны Российской Федерации*. 2021. Дата обращения 7 июля, 2021. <http://vuz.mil.ru/map>.

¹⁶ «Образовательные организации». *Официальный сайт Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации*. 2021. Дата обращения 7 июля, 2021. <https://fsin.gov.ru/organization/educate>.

¹⁷ «Перечень образовательных организаций. Порядок приема». *Официальный сайт Федеральной службы безопасности Российской Федерации*. 2021. Дата обращения 7 июля, 2021. <http://www.fsb.ru/fsb/supplement/employ/doc4.htm>.

¹⁸ «Где учиться на прокурора 2021». *Edunews.ru*. 2021. Дата обращения 7 июля, 2021. <https://edunews.ru/universities-base/spisok/institut-prokuratury.html>.

¹⁹ «Образовательные организации системы МВД России». *Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации*. 2021. Дата обращения 7 июля, 2021. <https://мвд.рф/edu>.

²⁰ «Наука и инновации». *Официальный сайт Федеральной службы официальной статистики*. 2021. Дата обращения 7 июля, 2021. <https://rosstat.gov.ru/folder/14477>.

²¹ «Подведомственные организации». *Официальный сайт Министерства науки и высшего образования Российской Федерации*. 2021. Дата обращения 7 июля, 2021. <https://minobrnauki.gov.ru/about/podvedomstvennye-organizatsii>.

исключительного права на результат интеллектуальной деятельности; 3) если результат интеллектуальной деятельности создан при выполнении работ по государственному контракту, который заключен в целях реализации международных обязательств Российской Федерации; 4) в других случаях, установленных законом».

Таким образом, в связи с отменой правил гл. 77 ГК РФ и принятием нового закона существенно расширяются основания приобретения прав на результаты интеллектуальной деятельности публичным субъектом, поскольку теперь в этом вопросе учитываются все государственные и муниципальные интересы, а не только интересы обороны и безопасности государства. Вместе с тем сфера применения данного принципа будет охватывать лишь малую долю случаев создания интеллектуального продукта с государственной поддержкой, так как совершенно не учитываются другие механизмы бюджетного финансирования (помимо государственного и муниципального контрактов), которые тем не менее, если исходить из практики деятельности Санкт-Петербургского государственного университета, являются гораздо более распространенными формами поддержки и обеспечения необходимых публичному субъекту разработок. Все это приводит к выводу о крайней противоречивости рассматриваемой реформы.

Представляется важным распространить подход, используемый в настоящее время в отношении единой технологии, на любые результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет или с использованием бюджетных средств, а именно предусмотреть применение правил подп. 4 п. 1 ст. 1240.1 ГК РФ в редакции Федерального закона № 456-ФЗ в отношении результатов интеллектуальной деятельности, создание которых было оплачено полностью или частично из средств соответствующего бюджета (по любым договорам в рамках финансирования сметы доходов и расходов, а также в случае предоставления субсидий), как это пока еще предусмотрено в ст. 1543 ГК РФ.

До тех пор, пока проблема не нашла удовлетворительного решения на законодательном уровне, представляется правильным решить ее на уровне отдельных главных распорядителей бюджетных средств. В частности, Минобрнауки России может установить обязательное правило, согласно которому в случае победы в конкурсе грантов за счет бюджетных средств исполнитель обязан предоставить право бесплатного использования полученного результата интеллектуальной деятельности, например, всем государственным вузам в рамках выполняемого ими государственного задания.

Кроме того, в соглашениях о выделении субсидий на выполнение государственного задания можно предусмотреть, что все права на результаты интеллектуальной деятельности, созданные в рамках выполнения государственного задания, закрепляются как за получателем бюджетных средств, так и за Российской Федерацией.

3. Выводы

На современном этапе развития науки и образования в России важно понимать, что государство является главным регулятором в этих сферах и решение основной задачи, касающейся настройки системы в целом, остается за публичным субъектом. Особенно ясно это стало с началом пандемии коронавирусной инфек-

ции, когда практически все образовательные организации перешли на дистанционный формат обучения, что повлекло за собой множество проблем, включая невозможность оперативного предоставления необходимого государственного имущества для создания цифровой инфраструктуры. Совместное пользование образовательными и научными организациями государственным имуществом не только позволяет обеспечивать единство государственных образовательных и научных организаций, но и способствует повышению уровня отечественных науки и образования в целом. Кроме того, это позволит в большей степени гарантировать обеспечение конституционного права на образование за счет повышения его качества и доступности путем предоставления возможности использовать общее государственное имущество не только передовым столичным вузам, имеющим развитую инфраструктуру и значительный бюджет, но и отдельным региональным образовательным организациям, у которых недостаточно имущества на балансе.

Библиография

- Белов, Сергей А., Николай М. Кропачев, Александр А. Соловьев. 2017. «Разработка концепции и нормативно-правовое обеспечение государственной языковой политики Российской Федерации». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 8 (1): 42–61.
- Белов Сергей А., Юлия В. Линская, Николай М. Кропачев. 2020. «Единство системы государственных вузов в современной России». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент* 19 (2): 151–163.
- Васильев, Илья А., Нелли И. Дивеева, Екатерина А. Дмитрикова, Анастасия А. Кашаева, Наталья А. Шевелева. 2020. «Автономия университетов: необходимое условие развития российского высшего образования в условиях цифровизации». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 1 (4): 877–902.
- Грудцына Людмила Ю., Сергей В. Молчанов. 2018. «Реализация прав субъектов образовательного процесса в современной России». *Образование и право* 2: 59–66.
- Дмитрикова, Екатерина А. 2018. «Практика изъятия неиспользуемого недвижимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением (университетом)». *Ленинградский юридический журнал* 4: 186–197.
- Кожевина, Марина А. 2017. «Образовательное право в системе современного российского права». *Научный вестник Омской академии МВД России* 3: 36–39.
- Шевелева, Наталья А., Илья А. Васильев. 2020. «Корпорации вузов как модераторы цифровизации программ высшего образования». *Ежегодник российского образовательного законодательства* 15 (20): 53–67.

Статья поступила в редакцию 26 июля 2021 г.;
рекомендована в печать 2 сентября 2021 г.

Контактная информация:

Соловьев Александр Александрович — первый заместитель по правовым вопросам проректора —
руководителя Аппарата ректора; a.soloviev@spbu.ru
Суязов Вячеслав Валерьевич — канд. юрид. наук, доц.; v.v.suyazov@gmail.com

Organizational and legal mechanisms for increasing the efficiency of public spending on education and science

A. A. Soloviev, V. V. Suyazov

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

For citation: Soloviev, Alexandr A., Viacheslav V. Suyazov. 2021. “Organizational and legal mechanisms for increasing the efficiency of public spending on education and science”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 907–920. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.406> (In Russian)

In the article, the concept of the unity of the system of state educational and scientific organizations of the Russian Federation is developed. Currently at the federal level, strategic planning programs (for example, the project “Priority-2030”) have been approved. The projects are aimed at the development of domestic systems of science and education, in particular, at increasing their competitiveness in the international arena. Specific measures in relation to state organizations play a special role in this issue, not least in relation to the use of state property assigned to the relevant organizations. The authors substantiate the possibility of a practical application of individual mechanisms that can significantly increase the efficiency of the use of public resources in the fields of science and education, both through administrative measures and through the development of horizontal ties between the state organizations themselves. Distinctly, the authors touch upon the provisions of the Federal Law of December 22, 2020 No. 456-FZ “On Amending Parts Two and Four of the Civil Code of the Russian Federation and invalidating legislative acts (certain provisions of legislative acts) of the Russian Federation”, which make changes to the procedure for transferring rights to use intellectual property from developers to a public entity. The authors emphasize that this reform is controversial and does not sufficiently reflect the interests of a public entity when creating an intellectual product at the expense of budgetary funds, and they also propose separate measures to address the problem.

Keywords: the right to education, higher education system of the Russian Federation, science and education, efficiency of budget expenditures, resource provision, the results of intellectual activity, state universities of Russia, digital educational environment, academic ratings.

References

- Belov, Sergei A., Nikolay M. Kropachev, Aleksandr A. Soloviev. 2017. “Working out a concept and the normative legal provision of the state language policy in the Russian Federation”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 8 (1): 42–61. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2017.103>. (In Russian)
- Belov, Sergei A., Yulia V. Linskaya, Nikolay M. Kropachev. 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>. (In Russian)
- Dmitrikova Ekaterina A. 2018. “The practice of withdrawing unused real estate assigned to a budget institution (university)”. *Leningradskii iuridicheskii zhurnal* 4: 186–197. (In Russian)
- Grudtsyna, Liudmila Yu., Sergey V. Molchanov. 2018. “Realization of the rights of subjects of the educational process in modern Russia”. *Obrazovanie i pravo* 2: 55–66. (In Russian)
- Kozhevina, Marina A. 2017. “Educational law in the system of modern Russian law”. *Nauchnyi vestnik Omskoi akademii MVD Rossii* 3: 36–39. (In Russian)
- Sheveleva Natalia A., Ilya A. Vasiliev. 2020. “University corporations as moderators of digitalization of higher education programs”. *Ezhegodnik rossiiskogo obrazovatel’nogo zakonodatel’sтва* 15 (20): 53–67. (In Russian)
- Vasiliev, Ilya A., Nelli I. Diveeva, Ekaterina A. Dmitrikova, Anastasia A. Kashaeva, Natalya A. Sheveleva. 2020. “University autonomy: A prerequisite for the development of Russian higher education in

the context of digitalization”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 877–902. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.404>. (In Russian)

Received: July 26, 2021

Accepted: September 2, 2021

Authors' information:

Alexandr A. Soloviev — First Deputy for Legal Affairs of Vice Rector — Chief of Staff of Rector;
a.soloviev@spbu.ru

Viacheslav V. Suyazov — PhD in Law, Assistant Professor; v.v.suyazov@gmail.com