

## Автономия университетов: необходимое условие развития российского высшего образования в условиях цифровизации\*

И. А. Васильев<sup>1</sup>, Н. И. Дивеева<sup>1</sup>, Е. А. Дмитрикова<sup>1</sup>,  
А. А. Кашаева<sup>2</sup>, Н. А. Шевелева<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Санкт-Петербургский государственный университет,

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

<sup>2</sup> Российская Федерация, 393955, Тамбовская обл., Моршанск, ул. Заводская, 28

**Для цитирования:** 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* 4: 877–902. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.404>

Автономия как фундаментальная гарантия осуществления образовательной деятельности сопровождала процесс становления первых университетов, впоследствии приобретая региональную специфику. Система образования в России объективно оперирует иной конструкцией взаимосвязи субъектов и механизмами осуществления образовательными организациями своей деятельности, чем в эпоху первых университетов. В статье авторы выделяют и предлагают рассмотреть ключевые узлы правового статуса университетов: организационно-правовую форму как правовую оболочку, вещные права на имущество, способы финансирования, налоговые преференции, формы осуществления контроля деятельности. Исследование перечисленных особенностей имеет значение для ответов на вопросы о том, приводят ли они к появлению новой модели правового регулирования университетов и возникает ли корреляция с университетской автономией. Оба ответа, как показано в статье, отрицательные. Решение не должно приходить только сверху, хотя и государственному признанию самостоятельности университетов следует выразиться в расширении их полномочий в имущественной и финансовой сферах. Важно, чтобы образовательные организации сами осознали ценность автономии, начиная с формулирования собственной миссии, которая представлена формально и несодержательно в уставах российских университетов. Авторы статьи видят миссию таких организаций в их способности к принятию самостоятельных решений и ответственности за эти решения. Участие публичного субъекта в функционировании университетов сегодня представляется избыточным: целеполагание, государственное задание, государственный контроль не должны подавлять автономию образовательных организаций. Соломоновым решением может стать использование различных общественных ресурсов: наблюдательных и попечительских советов, студенческого самоуправления, внутреннего финансового аудита и др. Наконец, текущие и далеко не последние вызовы системе образования (цифровизация, пандемия) переносят область ответственности на сами университеты, которым придется принимать оперативные решения, опираясь на собственное видение текущей ситуации. Для этого образовательным организациям необходимо понимать степень своей автономии.

\* Статья подготовлена в рамках научного проекта РФФИ № 19-011-00687 «Влияние цифровизации высшего образования на связанные с ним экономические процессы в современном российском обществе».

*Ключевые слова:* автономия университетов, миссия университетов, правовой статус университетов, имущество университетов, финансирование университетов, налоговые преференции университетов, контрольно-надзорная деятельность, общественные институты.

## 1. Введение

Попытки осмысления текущего состояния экономической и общественной жизни в России, понимание того, что современная цивилизация находится на этапе технологической революции, перехода к новой экономической модели, в которой существенную роль будут играть, оставаясь при этом инструментом развития, процессы цифровизации, заставляют по-новому оценить роль образования в целом и значение университетов в частности. От университетского образования зависит подготовка человека к жизни и работе в новых технологических условиях, мощно влияющих на экономику и общество (Божечкова и др. 2020). Ставшее модным и затертым выражение о производстве человеческого капитала отражает глубокое понимание роли высшего образования в жизни общества: какими качествами будет обладать человек после университетского периода жизни, такими же свойствами будет наделена и та часть общества, которая относится к управленческой элите и среднему классу, обеспечивающему устойчивость всей системы. Перенастройка российского образования ощущается как необходимый фактор в обеспечении лидирующей роли России в новых социоэкономических условиях.

О насущных задачах университетского образования, с которым связываются надежды на будущее Российского государства, говорят положения программных документов, прежде всего тексты паспортов национальных проектов «Образование»<sup>1</sup>, «Наука»<sup>2</sup> и национальной программы «Цифровая экономика РФ»<sup>3</sup>.

Национальный проект «Образование» призван решить две ключевые задачи: обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования и воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности. Первая задача не может рассматриваться в качестве самостоятельной цели для самого образования — это инструмент в государственной политике. Воспитание личности, несомненно, является задачей самого образования, в том числе университетского. Обратим внимание на конкретные формулировки некоторых целей и задач, отраженных в национальных проектах: формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся (федеральный проект «Успех каждого ребенка»); модернизация профессионального образования, в том числе с помощью внедрения адаптивных, практико-ориен-

---

<sup>1</sup> Паспорт национального проекта «Образование», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 (здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 1 мая, 2020. <http://www.consultant.ru>).

<sup>2</sup> Паспорт национального проекта «Наука», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16.

<sup>3</sup> Паспорт национальной программы «Цифровая экономика РФ», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24.12.2018 № 16.

тированных и гибких образовательных программ (федеральный проект «Молодые профессионалы»); создание современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней (федеральный проект «Цифровая образовательная среда»). Одной из целей национального проекта «Наука» выступает формирование системы подготовки и профессионального роста научных и научно-педагогических кадров, обеспечивающей условия для осуществления молодыми учеными научных исследований и разработок, создания научных лабораторий и конкурентоспособных коллективов (федеральный проект «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок»). В национальном проекте «Цифровая экономика РФ» в числе прочих задач проекта выделяется цель подготовки высококвалифицированных кадров для цифровой экономики (федеральный проект «Кадры для цифровой экономики»). Мы обращаем внимание на эти цели оттого, что их достижение возможно только при активном и творческом участии самих университетов. Иные многочисленные цели и задачи, отраженные в положениях паспортов национальных проектов, — это прежде всего задачи государственного управления (обновление оборудования, создание центров и др.), а там, где целеполагание ориентировано на человека (обучающегося или учителя), ключевая роль принадлежит образовательной организации, в нашем случае — университету.

Помимо целей национальных проектов, рассчитанных на длительный период, государство непосредственно адресует университетам целый ряд требований, которые трансформируются для них в задачи, подлежащие неукоснительному исполнению в текущей деятельности:

- обеспечение предоставления качественного образования (качественной образовательной услуги);
- доступность образования (образовательной услуги) (Доступная среда: О работе, проводимой в СПбГУ для организации доступа и обучения маломобильных групп населения лиц с ограниченными возможностями здоровья. Дата обращения 1 мая, 2020. <https://spbu.ru/sveden/ovz/>);
- создание системы непрерывного обучения, включая повышение квалификации и переподготовку, для всех категорий лиц (Институт по переподготовке и повышению квалификации УрФУ. Дата обращения 1 мая, 2020. <https://ippk-urgj.urfu.ru/ru/ob-ippk/>);
- интеграция науки и образования, развитие университетской науки (сопряжение обучения с научно-исследовательской деятельностью — «смычка образования, науки и практики»);
- проведение практико-ориентированного обучения и формирование компетентностно-ориентированного подхода в образовательном процессе;
- привлечение частного капитала для финансирования образовательных организаций.

Названные задачи формулируются органами управления образования в силу обусловленности вызовами и угрозами, возникающими перед государством, однако по отношению к университетам они выступают внешними, навязанными задачами, для их успешного выполнения необходимо создание внутренних благоприятных условий, в том числе психологических, организационных, правовых. Рас-

считывать на самостоятельную «корпоративную» координацию и сотрудничество между университетами, 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 (Белов, Линская, Кропачев 2020, 160).

Какие же возможности имеют университеты в действующей системе правового регулирования и применяемой модели финансирования и готовы ли они к выполнению высокой миссии?

Мы полагаем, что решение кадровой проблемы, ключевой для перехода к цифровой экономике, возможно только при реальном обеспечении автономии университетов<sup>4</sup>. Доказательству данного тезиса посвящено настоящее исследование.

## 2. Основное исследование

### 2.1. Автономия университетов

Университетская автономия — это особое свойство университетского образования, родившееся одновременно с первыми университетами и отражающее особенности данного социального института (Pruvot, Estermann 2017, 9). Существующая с XII–XIII вв. автономия образовательных учреждений, обеспечивающая самостоятельное, независимое от государства существование европейских университетов, меняла свое содержание, отражая исторические реалии, однако не растворилась под давлением государства, что позволяет считать ее атрибутивным признаком, реальной социальной ценностью.

В действующем Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) автономия образовательных организаций признается принципом государственной политики и правового регулирования в сфере образования<sup>5</sup>. В подп. 9 п. 1 ст. 3 Закона об образовании автономия названа в одном ряду с академическими правами и свободами педагогических работников и обучающихся, информационной открытостью и публичной отчетностью.

Из данного положения следует, что автономия университетов обращена к государству, является принятым обязательством при проведении им государственной политики в образовательной сфере, здесь же определены и границы такой автономии — информационная открытость и публичная отчетность. Граница образуется в отношении как с обществом (информационная открытость), так и с государством (публичная отчетность). Привязка автономии к принципам государственной политики предполагает *неизбежность государственного контроля*. Об автономии

---

<sup>4</sup> О необходимости обеспечения университетской автономии говорят представители различных наук, см., напр.: (Беспалов 2012).

<sup>5</sup> В ранее действовавшем Федеральном законе от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в ст. 3 «Автономия высших учебных заведений и академические свободы» говорилось: «Под автономией высшего учебного заведения понимается его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения, утвержденным в установленном законодательством порядке».

как принципе государственного управления упоминается также в ст. 89 Закона об образовании, перечисляющей автономию в ряду иных принципов управления системой образования — законности, демократии и др.

Содержательно автономия раскрыта в ст. 28 Закона об образовании. Определяющим фактором, описывающим сущность явления автономии, признается самостоятельность образовательной организации во всех сферах ее деятельности. Ограничение самостоятельности дано не в форме запретов или предписаний, а в необходимости осуществлять деятельность в соответствии с действующим законодательством. Такой подход — более мягкая форма сдерживания автономии университетов, но в то же время чреватая различными толкованиями положений о соответствии / несоответствии действий образовательных организаций.

В п. 2 ст. 28 Закона об образовании законодатель счел необходимым выделить в таком свойстве автономности, как самостоятельность, дополнительное качество «свобода», отнеся ее исключительно к сфере учебного процесса: «Образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам».

Конституционный суд РФ в Постановлении от 27.12.1999 № 19-П отмечал, что принцип автономии высших учебных заведений непосредственно не закреплен в Конституции РФ, вместе с тем он является основополагающим для деятельности вузов и входит в число тех правовых принципов, на которых основывается государственная политика в области образования, определяются взаимоотношения государства и высших учебных заведений.

Если мы обратимся к уставам университетов, то увидим, что университеты никак не развивают тему своей автономности, либо повторяя положения ст. 28 Закона об образовании, либо вообще не упоминая об этом институте. Так в Уставе Сколтеха<sup>6</sup> предусмотрено, что институт обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, исследовательской, инновационной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности, определении своей структуры, подборе и расстановке кадров в соответствии с Уставом, законодательством РФ (п. 3.1), что является переложением нормы федерального закона. Лишь в п. 2 Устава Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова со ссылкой на указ Президента РФ содержится любопытное установление: университет имеет статус *самоуправляемого* высшего учебного заведения<sup>7</sup>.

В научной литературе и текстах нормативно-правовых актов автономность университетов раскрывается через такие понятия, как «самостоятельность», «свобода», «независимость»<sup>8</sup>, «самоуправление», «децентрализация». При ближайшем

---

<sup>6</sup> Устав автономной некоммерческой организации высшего образования «Сколковский институт науки и технологий». Дата обращения 1 мая, 2020. <https://www.skoltech.ru/app/data/uploads/2013/10/Ustav-5-redaktsiya.pdf>.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 28.03.2008 № 223 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова» (с изм. и доп.). Дата обращения 1 мая, 2020. <https://www.econ.msu.ru/students/docs/UstavMSU>.

<sup>8</sup> Категория независимости учебных заведений встретила нас в Концепции развития «Азербайджан-2020: взгляд в будущее» как одна из возможных целей в совершенствовании управления образованием (дата обращения 1 мая, 2020. [https://president.az/files/future\\_ru.pdf](https://president.az/files/future_ru.pdf)).

рассмотрении выясняется, что все эти характеризующие автономию признаки не поддержаны необходимым правовым регулированием и никакой дополнительной информации и правовой нагрузки не несут.

На основе подхода, ориентированного на анализ регулирования университетов в действующем законодательстве и уставах, можно прийти к двум неутешительным выводам: 1) *автономия неинтересна самим университетам*, она не представляется им сколько-нибудь значимой ценностью; 2) *законодатель не вкладывает в понятие «автономия» никакого дополнительного содержания*, сводя ее к правам и обязанностям, компетенции образовательной организации (ст. 28 Закона об образовании именуется «Компетенция, права, обязанности и ответственность образовательной организации»)<sup>9</sup>.

Такое уничтожение института автономии университетов представляется несправедливым и незаслуженным. По нашему мнению, исторические корни и живучесть самого явления позволяют надеяться на то, что начало в автономии не иссякло и может принести плоды, если не мешать процессам объективного развития института<sup>10</sup>. Невозможно игнорировать то, что университеты представляют собой площадку, на которой формируются социокультурные ценности молодого поколения, имеющие отдаленные (поколенческие) последствия для развития всего общества. Формирование и укоренение общественно значимых ценностей и поведенческих установок немислимы вне среды свободного поиска и усвоения знаний, автономия университетов служит фундаментом такой питательной среды.

Мы далеки от мысли проводить прямые аналогии с автономным статусом зарубежных университетов и тем более предлагать воспользоваться чужим опытом, ведь дискуссии о том, что такое университетская автономия продолжаются (Скрипник 2015, 57). Слишком существенны различия в жизнедеятельности отечественных и зарубежных высших учебных заведений. Соблазнительно обратиться к российскому дореволюционному регулированию статусов университетов, однако и этот опыт едва ли приемлем, в том числе в силу противоречивости процессов автономизации XIX в. Но все же мы будем исходить из того, что такой исторический опыт имелся — например, Санкт-Петербургский и Московский императорские университеты в течение некоторого времени представляли собой достаточно автономные образования (Кропачев и др. 2019, 17; Захаров, 2013, 8).

Попробуем на примере правового статуса современных российских университетов увидеть негативные и позитивные аспекты, которые можно положить в основу существенного усиления самостоятельности высших учебных заведений в организации собственной деятельности и выбора образовательной миссии.

---

<sup>9</sup> В данной работе мы сознательно не затрагиваем тему академических свобод преподавателей и студентов, учитывая, что реализуются они в отношениях между студентом и университетом, преподавателем и университетом, мы же поставили себе задачу проанализировать автономию через отношения университета с государством.

<sup>10</sup> На автономию высших учебных заведений было обращено внимание на расширенном заседании президиума Госсовета и Совета по науке и образованию при Президенте РФ: «...принять меры по расширению автономии образовательных организаций высшего образования и сокращению избыточного государственного регулирования образовательной деятельности» (п. «ж» Перечня поручений по итогам совместного расширенного заседания президиума Госсовета и Совета по науке и образованию, утв. Президентом РФ 28.03.2020 № Пр-589).

В качестве рабочей гипотезы саму автономию университетов будем понимать в двух аспектах: 1) как «удаленность» от органов управления в сфере образования; 2) как независимость от общества в выборе модели образовательного процесса<sup>11</sup>.

## 2.2. Правовой статус университетов

Закон об образовании предусматривает только одну модель правового статуса университетов, которая совершенно обезличена, унифицирована, игнорирует исторический опыт существования учебных заведений, особенности регионов современной России и иные факторы. Это не может не приводить к борьбе университетов за признание тех или иных особенностей как реалий автономии. Исключение составляет упоминание об особенностях Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (далее — МГУ) и Санкт-Петербургского государственного университета (далее — СПбГУ) в ст. 24, 70 Закона об образовании, и то только потому, что существует специальный закон о двух университетах<sup>12</sup>, а также допущение двух категорий: федеральные университеты и национальные исследовательские университеты. Очевидно, такая жесткость правового статуса университетов удобна для организации процесса управления высшим образованием и контроля над ним, но едва ли это продуктивно для процессов развития высшего образования. Если обратиться к уставам университетов, то первое что становится очевидным, — это их похожесть, одинаковость, безличность. Уставы отличаются только историей переименований высшего учебного заведения<sup>13</sup>.

В действительности картина несколько иная, и в российской системе образования существуют университеты различной типологии, например:

- государственные, муниципальные (ст. 9 Закона об образовании) и частные (негосударственные);
- среди государственных и муниципальных университетов: казенные, бюджетные и автономные учреждения;
- среди государственных: федеральные и «субъектовые» университеты;
- среди федеральных университетов: находящиеся в ведении Правительства РФ, Минобрнауки РФ и иных федеральных органов (Министерства культуры РФ, Министерства спорта РФ, Министерства сельского хозяйства РФ, Верховного суда РФ и др.);
- среди федеральных университетов: особые университеты (МГУ и СПбГУ); федеральные университеты; национальные исследовательские университеты; иные);
- среди частных университетов: университеты, созданные в центрах инновационного развития (Сколтех), и иные.

<sup>11</sup> В данном случае под обществом понимаем потребности и запросы рынка труда (работодателей), которые в настоящее время не структурированы и не имеют четких механизмов измерения. О зависимости высшего образования от рынка труда см.: (Клячко 2013).

<sup>12</sup> Федеральный закон от 10.11.2009 № 259-ФЗ «О Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».

<sup>13</sup> История Университета. Дата обращения 1 мая, 2020. <https://www.spbgasu.ru/Universitet/Istoriya>; Изменение официального наименования Университета. Дата обращения 1 мая, 2020. <https://www.spbgmu.ru/ru/universitet/press-tsentr/ob-yavleniya/438-izmenenie-ofitsialnogo-naimenovaniya-nashego-universiteta>.

Практически все указанные различия вытекают не из Закона об образовании, а из иных актов: указов Президента РФ, Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее — БК РФ), Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Закон о некоммерческих организациях) и др.

Для выяснения вопроса о том, приводят ли имеющиеся особенности правового статуса к возникновению особой модели правового регулирования университетов и можно ли какую-либо из них соотнести с университетской автономией, проведем анализ на основе выделения ключевых факторов, узлов правового статуса университетов. Таковыми являются:

- правовая оболочка — организационно-правовая форма университета (п. 2.2.1);
- вещные права на имущество (п. 2.2.2);
- способы финансирования (п. 2.2.3);
- налоговые преференции (п. 2.2.4);
- формы контроля (п. 2.2.5).

При проведении анализа будем обращать особое внимание на отношения университетов с государством (учредителем) и заинтересованным бизнес-сообществом (в том числе в аспекте отношений с работодателями).

### *2.2.1. Организационно-правовая форма*

Общим для всех университетов является императивное требование о существовании высших учебных заведений в организационно-правовой форме некоммерческой организации (ст. 22 Закона об образовании); неизбежные следствия такого решения — запрет на распределение прибыли среди участников; специальная правоспособность; особенности целеполагания (ст. 50 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (далее — ГК РФ)). Дополнительные ограничения и требования возникают из Закона о некоммерческих организациях.

В числе позитивных следствий предписанного императива организационно-правовой формы можно указать на «подсознательное» обязательство государства по оказанию поддержки таким действующим в общественных интересах некоммерческим организациям (в частности, предоставление налоговых льгот, бюджетных субсидий и др.).

Университеты, учреждаемые публично-правовыми субъектами, могут иметь форму бюджетных, автономных или казенных учреждений (п. 5 ст. 10 Закона о некоммерческих организациях допускает возможность участия публичных субъектов в учреждении некоммерческой организации в форме автономной некоммерческой организации). С точки зрения «удаленности» от публичного органа управления — учредителя максимальные преимущества создает форма автономного учреждения. В настоящее время все федеральные университеты создаются именно в форме автономного учреждения (п. 3 ст. 23 Закона об образовании). Особые университеты (МГУ и СПбГУ) сохраняют статус бюджетных учреждений. Зависимость университетов от государства (в лице учредителей), безусловно, полная. Некоторую видимость самостоятельности создает лишь юридическое лицо — правовая оболочка.

В отношениях с бизнес-структурами слабым местом университетов, созданных в форме бюджетных и автономных учреждений, является отсутствие субси-

диарной ответственности публичного субъекта по обязательствам университетов (ст. 123.22 ГК РФ), сами же университеты отвечают лишь денежными средствами и незабронированным от взыскания движимым имуществом<sup>14</sup>. В этом аспекте университеты не могут рассматриваться как привлекательные бизнес-партнеры, в том числе как исполнители научных исследований (возникает проблема принадлежности прав на результаты интеллектуальной деятельности), экспертных работ; они скорее объекты благотворительной деятельности.

Частные университеты (именно частные — такой термин используется в п. 6 ст. 22 Закона об образовании) также обязаны быть некоммерческими организациями, они могут создаваться в форме частных учреждений (ст. 9 Закона о некоммерческих организациях), автономных некоммерческих организаций (ст. 10 Закона о некоммерческих организациях), некоммерческого партнерства (ст. 8 Закона о некоммерческих организациях) и полностью зависимы от своих учредителей (граждан или юридических лиц). Некоторую самостоятельность обеспечивают им только ГК РФ и Закон о некоммерческих организациях: учредители не отвечают по обязательствам созданных ими университетов, поэтому как участники гражданского оборота они также не выглядят привлекательно и их отношения с предпринимателями образуются скорее в сфере благотворительности, но частные университеты могут вполне успешно оказывать образовательные, экспертные услуги, осуществлять научные исследования по заказу граждан или юридических лиц, обладают значительно большей самостоятельностью в выстраивании своей бизнес-модели.

### *2.2.2. Вещные права на имущество*

Собственник наделяет университеты — бюджетные, автономные или казенные учреждения — имуществом на праве оперативного управления, исключаящее право на распоряжение недвижимым имуществом и ограничивающее — на движимое имущество (ст. 296 ГК РФ). Ограничения распространяются также на право сдавать имущество в аренду, поскольку сформировалась позиция о признании сдаваемого в аренду имущества «излишним», которое может быть изъято собственником, как и неиспользуемое имущество (Дмитрикова 2018, 192). Сданное в аренду имущество немедленно выбывает из расчета субсидии на исполнение государственного задания (п. 6 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях). Университеты, даже располагающие значительным имущественным комплексом, включая земельные участки, лишены возможности активно (прибыльно) его использовать, поскольку такая деятельность может быть квалифицирована как целевое или неэффективное использование публичной собственности<sup>15</sup>. В конечном

---

<sup>14</sup> Исключение из нормы об отсутствии субсидиарной ответственности публичного субъекта по долгам бюджетных и автономных учреждений — ситуация причинения вреда физическому лицу и случай, попавший на рассмотрение Конституционного суда РФ, о неисполнении публичного договора (Постановление Конституционного суда РФ от 12.05.2020 № 23-П по делу о проверке конституционности п. 5 ст. 123.22 ГК РФ в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Лысьва-теплоэнерго»).

<sup>15</sup> Недавним примером выявления неэффективного использования могут послужить выводы Счетной палаты РФ, проверившей в 2019 г. Российский государственный аграрный университет им. К. А. Тимирязева (Привет из Тимирязевки. Счетная плата нашла у Золиной незаконные премии).

счете публичное имущество как источник доходов для развития университетов не используется либо используется неэффективно.

Частные университеты владеют имуществом на праве собственности (за исключением частных университетов в форме частных учреждений), следовательно, их «предпринимательская» свобода ограничена только зафиксированным уставом целями. Все полученные от использования имущества в разрешенной предпринимательской и приносящей доход деятельности доходы могут быть направлены на развитие самого университета; цели такого развития также определяются университетом самостоятельно.

### 2.2.3. Способ финансирования

Частные университеты получают финансирование от своих учредителей и самостоятельно зарабатывают, оказывая платные образовательные, исследовательские, экспертные и иные услуги и работы в соответствии с уставом. Полученными средствами университеты распоряжаются также самостоятельно (с учетом положений устава о крупных сделках и других норм).

Что касается университетов, созданных в форме казенных учреждений, то они финансируются на основе бюджетной сметы (ст. 161 БК РФ), т. е. получают от собственника стопроцентное финансирование, однако получение средств на развитие совершенно не зависит от активности самого университета, определяется исключительно органом управления. Стимулы к развитию — повышению качества образования, внедрению инноваций, развитию научных исследований — действующим бюджетным законодательством не предусмотрены.

Университеты, созданные как бюджетные и автономные учреждения, финансируются по более сложной схеме. Имея право осуществлять приносящую доход деятельность (в соответствии с разрешенными уставом видами деятельности), они могут получать доходы от оказания платных образовательных услуг (и иных видов деятельности согласно уставу), доходом являются также суммы субсидий, получаемых из соответствующего бюджета на выполнение государственного задания и иные цели (ст. 78.1 БК РФ). Все денежные средства бюджетных учреждений подлежат зачислению на лицевые счета, открытые в органах Федерального казначейства (иных финансовых органах), и находятся под жестким финансовым контролем. В целом финансовая самостоятельность университетов (бюджетных учреждений) практически нулевая (Шевелева 2018, 72). Университеты — автономные учреждения могут использовать расчетные счета<sup>16</sup>, что несколько добавляет им самостоятельности, но только в отношении средств субсидии на исполнение государственного задания и средств от приносящей доход деятельности. Если же учредитель

2019. РБК. Дата обращения 1 мая, 2020. <https://www.rbc.ru/krasnodar/28/03/2019/5c9c8b769a7947146697ebf0>).

<sup>16</sup> «Автономное учреждение, созданное на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, автономное учреждение, созданное на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, автономное учреждение, созданное на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, вправе открывать счета в кредитных организациях и/или лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований» (п. 3 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

предоставляет субсидии «на иные цели», в том числе на развитие (приобретение нового оборудования, модернизацию, на научные исследования и т. д.), то это целевые субсидии, имеющие иной режим и используемые через лицевые счета под тем же суровым контролем. В целом приходится признать, что предусмотренные в действующем бюджетном законодательстве способы финансирования университетов позволяют достигать текущих результатов, но не предназначены для решения проблем развития университетов и новых задач (Васильев, Шевелева 2019, 29).

Заметим также, что все государственные и муниципальные образовательные организации обязаны осуществлять закупки товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

#### *2.2.4. Налоговые преференции*

В европейских странах и странах Северной Америки организации высшего образования традиционно пользуются налоговыми льготами; российский законодатель помнит о некоммерческой природе университетов и предусматривает определенные льготы и преференции, но привязывает их не к субъекту, а к объекту. Другими словами, одного только статуса образовательной организации недостаточно для освобождения от уплаты налогов, необходимо соблюдение ряда условий. Наиболее яркий пример — норма о нулевой ставке по налогу на прибыль организаций. Статья 284.1 Налогового кодекса РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (далее — НК РФ) предусматривает такие условия: а) образовательная деятельность должна быть включена в Перечень, утвержденный Правительством РФ; б) у организации должна наличествовать соответствующая лицензия; в) доходы от образовательной деятельности должны составить не менее 90 % всех доходов; г) штатные сотрудники должны превышать численность 15 единиц; д) организация не должна осуществлять операций с векселями и производными финансовыми инструментами. Нарушение любого из условий приведет к начислению налога по общей ставке (20 % от налоговой базы), а нарушитель лишится права на нулевую ставку на пять лет.

Предусмотрены налоговые преференции и при формировании налоговой базы по налогу на прибыль, в частности, в налоговую базу не включаются суммы, полученные университетами (любой организационно-правовой формы) в качестве целевого финансирования или целевых поступлений, при соблюдении предусмотренных налоговым законодательством условий (ст. 251 НК РФ).

В гл. 21 НК РФ предусмотрено также освобождение операций от НДС в отношении услуг в сфере образования, оказываемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность, являющимися некоммерческими, по реализации основных и дополнительных образовательных программ, указанных в лицензии, но не в отношении консультационных услуг и не при сдаче имущества в аренду (п. 14 ст. 149 НК РФ).

Субъектами РФ и муниципальными образованиями могут предоставляться налоговые льготы по региональным (налог на имущество организаций, транспортный налог) и местным налогам (земельный налог).

Таким образом, налоговые льготы равным образом доступны всем некоммерческим организациям либо всем образовательным организациям, специальных университетских налоговых преференций не предусмотрено.

### 2.2.5. *Формы контроля*

Закон об образовании адресует правила о государственном контроле равным образом всем университетам, и государственным, и частным. Контроль, осуществляемый в отношении государственных университетов, одинаков как для вузов с общим статусом, так и для МГУ, СПбГУ, федеральных университетов и национальных исследовательских университетов, что, несомненно, необходимо расценивать как отрицательный фактор, не учитывающий особенности, позволяющие выделять федеральные или национальные исследовательские университеты как особые учебные заведения, с которыми у государства и общества связаны надежды на ускоренное развитие российского образования и науки. Такие отношения могут основываться только на доверии, испытываемом гражданским обществом к соответствующим образовательным учреждениям. Законодательство об образовании допускает дифференциацию статусов университетов, но не делает различий в осуществлении контрольных мероприятий; нормы ст. 90, 93 Закона об образовании обращены не к объектам контроля (университетам), а к субъектам — контрольным органам. Так, сфера образования не входила и не входит в перечень сфер, к которым применяется риск-ориентированный подход при осуществлении контроля<sup>17</sup>, поэтому образовательный статус организации можно было бы признать профилем, понижающим риск<sup>18</sup>.

Указание на допустимые отклонения (особенности) в контроле в сфере образования имеются в иных федеральных законах: ст. 17 Федерального закона от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» (далее — Закон о Сколково); ст. 21 Федерального закона от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». Нормы, содержащиеся в обоих законах, идентичны и предполагают изъятия из компетенции Рособнадзора, поскольку выдачу разрешения на образовательную деятельность, утверждение ее правил и контроль за их соблюдением осуществляет управляющая компания. Таким образом, университеты, осуществляющие деятельность на территории инновационных центров, остаются подконтрольными субъектами, однако контролирующий орган будет принципиально иным — это не публичный орган, а негосударственная организация, наделенная публичными полномочиями. Особенности такого контроля в сфере образования

---

<sup>17</sup> Статья 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и/или используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») (ред. от 15.07.2020).

<sup>18</sup> Риск-ориентированная модель: новый раунд реформы. *Аккредитация в образовании*. Дата обращения 1 мая, 2020. [https://akvobr.ru/risk\\_orientirovannaya\\_model\\_novyj\\_raund\\_reformy.html](https://akvobr.ru/risk_orientirovannaya_model_novyj_raund_reformy.html).

вызваны необходимостью специального регулирования особых территорий (зон) развития и в этом смысле вторичны, производны.

Все сказанное относится к контролю, который можно условно назвать образовательным; кроме того, существуют финансовый контроль над университетами, «пожарный», «валютный» контроль и т. д., связанные с необходимостью соблюдения всего объема действующего законодательства.

Помимо образовательного контроля, который чрезмерен, на образовательных возможностях существенно сказывается финансовый контроль (Мошкова 2017, 100). Финансовый контроль имеет значительные отличия, связанные с используемой моделью финансирования: бюджетной сметой; субсидией на выполнение государственного задания; субсидией на иные цели; субсидией, предоставляемой некоммерческим организациям (все модели описаны в ст. 78.1 БК РФ). Университеты, имеющие организационно-правовую форму казенных учреждений, контролируются органами федерального казначейства. Процедура предназначена исключить нецелевое использование бюджетных средств, выделенных университету на основании сметы; соответственно, это строгий предварительный контроль кодов бюджетной классификации и последующий контроль, предполагающий оценку целевого характера самого использования бюджетных средств (ст. 266.1 БК РФ). Данная модель финансирования и соответствующий ей финансовый контроль исключают возможность самостоятельной постановки университетами целей и определения путей их достижения. Поступательное развитие таких учебных заведений обеспечивается только учредителем через постановку задач и выделение дополнительных финансовых средств.

Университеты, созданные в организационно-правовой форме бюджетных или автономных учреждений, контролируются в порядке ст. 78.1 БК РФ: соблюдение условий, целей и порядка предоставления субсидий на исполнение государственного задания. Этот контроль полностью игнорирует особенности статусов федеральных университетов, национальных исследовательских университетов, МГУ и СПбГУ, осуществляется идентичным образом в порядке, предусмотренном бюджетным законодательством. Проверяющими органами могут выступать одновременно (в отношении одного и того же университета) учредитель, предоставивший субсидию; органы Федерального казначейства; Счетная палата РФ. Каждый контрольный орган проводит проверки и ревизии, исходя из собственной контрольной методологии; это способно привести и приводит к тому, что выполнение требований одного субъекта контроля расценивается другим в качестве нарушения установленного порядка. Проблемой является и то, что бюджетное законодательство отчетливо не различает условия и порядок предоставления субсидий, из-за чего на практике, возникают сложные судебные споры, связанные с трактовкой тех или иных формулировок заключенного соглашения о предоставлении субсидии<sup>19</sup>.

Если университет получает субсидию «на иные цели» (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ), то контроль осуществляется на иной основе — это предварительный контроль ор-

---

<sup>19</sup> Решение районного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 28.10.2019 № 12-847/2019 (Югорский государственный университет); Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 09.07.2019 № А07-6460/2019 (Башкирский государственный университет); Решение Арбитражного суда Астраханской области от 27.05.2019 № А06-1370/2019 (Астраханский государственный технический университет).

ганом Федерального казначейства соблюдения кодов бюджетной классификации, практически ничем не отличающийся от такового над казенными учреждениями, финансируемыми на основе бюджетной сметы (сами субсидии «на иные цели» могут быть разнообразными — на стипендиальное обеспечение студентов, закупку нового оборудования, ремонт конкретного помещения и т. д.). Значимо также и то, что финансовый контроль за федеральными бюджетными и автономными университетами осуществляется несколькими органами: Федеральным казначейством, Счетной палатой РФ, органом исполнительной власти РФ — учредителем университета. Таким образом, *бремя финансового контроля утраивается*.

Правовое регулирование контроля за предоставлением субсидий частным университетам сосредоточено в п. 2 и 3 ст. 78.1 БК РФ (п. 3 относится и к государственным университетам — бюджетным и автономным учреждениям). Предполагается контроль соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям; его особенность состоит в том, что частные университеты — получатели субсидий могут быть проверены только в составе проверки главного распорядителя бюджетных средств, предоставившего субсидию (ст. 266.1 БК РФ). Таким образом, некоммерческие организации, не являющиеся бюджетными или автономными учреждениями, получающие субсидии в порядке ст. 78.1 БК РФ, выделены как качественно иные объекты финансового контроля, что предполагает меньшую степень вмешательства контролирующих органов в деятельность самой организации. Систематическое толкование ряда положений бюджетного законодательства позволяет утверждать, что цель такого контроля — прежде всего контроль над органом исполнительной власти, предоставившим субсидию. Сам получатель субсидии обязан выполнить условия, включенные в соглашение о предоставлении субсидии, в том числе предоставить отчет. Судебная практика показывает примеры споров, связанных с оспариванием правомерности самой проверки такого получателя вне проверки главного распорядителя бюджетных средств<sup>20</sup>.

Принципиально важный момент — то, что действующее законодательство не позволяет осуществлять контроль эффективности использования бюджетных средств; ограничителем выступают положения ст. 78.1 БК РФ и формулировки типового соглашения о предоставлении субсидии.

В характеристике финансового контроля имеет значение оценка того, как меняется ситуация, если частный университет получает в порядке конкурсных процедур обучение студентов за счет бюджетных средств (контрольные цифры приема). Действующее бюджетное законодательство, включая акты Минфина РФ, никак не отражает эту модификацию. Полагаем, что режим субсидии, которую получает частный университет, остается неизменным (п. 2 ст. 78.1 БК РФ), следовательно, не меняется и содержание контроля.

Таким образом, в целом правовое регулирование финансового контроля более благоприятно для частных университетов.

Проведенный за три года (2016–2019) анализ судебной практики по делам, связанным с обжалованием высшими учебными заведениями решений контрольных органов, показывает картину, равным образом относящуюся к частным и государственным университетам, — контроль формальный и вторгающийся в хозяйствен-

<sup>20</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа по делу от 05.06.2019 № А53-21767/2018.

ную и образовательную жизнь университетов. В качестве примеров можно указать на те нарушения, которые вменялись в вину университетам: неправомерная замена оконных блоков; завышение объема услуг по комплексной уборке административных помещений; неправомерная закупка оборудования для среднего профессионального образования вместо высшего профессионального образования; неправомерное направление бюджетных средств на капитальный ремонт вместо использования их на текущее содержание; несоответствие учебного плана федеральному государственному образовательному стандарту (9558 часов трудоемкости вместо 9882 часов); наличие в учебном плане 27 часов недельной нагрузки вместо 29 часов по конкретной дисциплине; неуказание в графах «Наименование направления подготовки или специальности» книг регистрации и выдачи дипломов бакалавров и магистров наименований направлений подготовки / кодов направлений подготовки с целью сокрытия неправильно присваиваемых квалификаций выпускникам и т. д.<sup>21</sup> Безусловно, все это — нарушения, но настолько ли они существенны для принятия решения о приостановлении действия лицензии? Способствует ли такой контроль поступательному развитию университета, совместим ли он с понятием университетской автономии? В настоящее время идет реформа контрольно-надзорной деятельности, принят новый федеральный закон<sup>22</sup>, однако он никак не учитывает особенности университетской жизни.

Для государственных университетов ситуация усугубляется финансовым контролем, а именно проверками плана финансово-хозяйственной деятельности и выполнения государственного задания. Неполное выполнение заканчивается требованием о возврате части средств субсидии в федеральный бюджет (см., напр.: Решение Арбитражного суда Астраханской области от 27.05.2019 № А06-1370/2019), что провоцирует университеты на «закрытие» государственного задания любой ценой; проблемы качества обучения, открытия новых или обновления имеющихся образовательных программ становятся второстепенными, в борьбе за бюджетные средства университеты теряют остатки своей самостоятельности (Клячко 2013, 48).

### ***2.3. Особенности регулирования статусов отдельных субъектов системы образования***

#### ***2.3.1. Особенности модели правового регулирования Московского государственного университета и Санкт-Петербургского государственного университета***

Уникальный правовой статус двух старейших университетов России закреплен в специальном указанном выше Федеральном законе от 10.11.2009 № 259-ФЗ и отражен в Законе об образовании (ст. 24 и 70). Оба университета декларируют в преамбулах своих уставов исторический опыт, особую социокультурную ценность, значимость для развития российского общества. Обращение к истории своего возникновения и существования в течение более чем двух столетий, в том чис-

<sup>21</sup> Решение Арбитражного суда Башкортостана от 09.07.2019 № А07-6460/2019; Определения Верховного суда РФ от 23.10.2017 № 305-КГА-8834; от 31.03.2017 № 305-КГ16-12763.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

ле в период широкой университетской автономии, происходящей от аналогичного европейского института, создает предпосылки и внушает надежды на признание за университетами особых университетских свобод. Однако ни Федеральный закон от 10.11.2009 № 259-ФЗ, ни Закон об образовании не делают акцента на какой-либо особой автономии двух старейших университетов России. Особенности их правового статуса состоят в следующем. Во-первых, учредителями МГУ и СПбГУ выступает Правительство РФ, а не соответствующий федеральный орган исполнительной власти, как в отношении всех иных классических университетов. Такое учредительство порождает необходимость в закреплении соответствующих полномочий за несколькими органами, поэтому в действительности университетам приходится иметь дело с несколькими «учредителями» — Министерством науки и высшего образования РФ, Министерством имущества РФ, Министерством финансов РФ. Во-вторых, университеты имеют организационно-правовую форму бюджетных учреждений, приводящую к модели финансирования на основе бюджетных субсидий (субсидии на выполнение государственного задания, субсидии на иные цели, инвестиционные субсидии). В-третьих, МГУ и СПбГУ признаются научно-образовательными комплексами, что позволяет им учреждать юридические лица (ст. 3 закона). В-четвертых, они имеют право на самостоятельную разработку и реализацию образовательных стандартов («собственные стандарты») и, как следствие, выдачу дипломов «собственного образца», приравненных к документам об образовании, исходящим от государства<sup>23</sup>. В-пятых, порядок лицензирования образовательной деятельности и государственной аккредитации устанавливается Правительством РФ (п. 3 ст. 4 Федерального закона от 10.11.2009 № 259-ФЗ). Таким актом выступает Постановление Правительства РФ от 16.02.2011 № 87 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова” и федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Санкт-Петербургский государственный университет” и Положения о государственной аккредитации федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова” и федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Санкт-Петербургский государственный университет”»<sup>24</sup>. В-шестых, имущество университетов может находиться только в федеральной собственности, приватизация прямо запрещена Федеральным законом от 10.11.2009 № 259-ФЗ.

Статус двух старейших университетов по узловым позициям (имущество, финансирование, налогообложение, контроль) не отличается от статуса иных государ-

---

<sup>23</sup> Такое право не является эксклюзивным, Указом Президента РФ от 09.09.2008 № 1332 «Об утверждении Перечня федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования» собственные стандарты имеют еще около двух десятков университетов различной ведомственной принадлежности.

<sup>24</sup> Фактически лицензирование осуществляется на основании Постановления Правительства РФ от 28.10.2013 № 966, а порядок проведения государственной аккредитации ничем не отличается от общего порядка государственной аккредитации высших учебных заведений.

ственных образовательных организаций высшего образования и дополнительных возможностей не создает. Дополнительные свободы в образовательном процессе («собственные» стандарты и дипломы) сводятся на нет положением п. 2 ст. 4 Федерального закона от 10.11.2009 № 259-ФЗ, запрещающим снижать требования федеральных государственных образовательных стандартов («Требования к условиям реализации и к результатам освоения основных образовательных программ, включаемые в самостоятельно устанавливаемые Московским государственным университетом имени М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургским государственным университетом образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов»). Это, на первый взгляд, логичное правило на практике приводит к тому, что при проведении проверки Рособрнадзором и другими контрольными органами любое отклонение от федеральных образовательных стандартов рассматривается как нарушение<sup>25</sup>.

Красивая формулировка Закона об образовании «ведущие классические университеты» (п. 1 ст. 24) является скорее данью уважения их историческим заслугам, нежели создает реальные возможности и преимущества в современной системе российского образования.

### *2.3.2. Особенности модели правового регулирования федеральных университетов*

Причина появления такой категории, как федеральный университет, — жесткая необходимость (требование времени) в системном развитии высшего образования на всей территории РФ, поэтому их возникновение и существование тесно (так задумывалось!) связаны с запросами субъектов РФ в подготовке кадров, проведении научных исследований<sup>26</sup>. В правовом статусе федеральных университетов эта политико-правовая особенность выразилась в следующем. Во-первых, федеральные университеты создаются на основе решения Президента РФ с учетом позиции субъектов РФ<sup>27</sup>. Во-вторых, для них обязательна организационно-правовая форма автономного учреждения. В-третьих, они получили право самостоятельно разрабатывать и утверждать образовательные стандарты по всем уровням высшего образования при условии сохранения уровня требований федеральных государственных образовательных стандартов. В-четвертых, обязательно наличие программ развития федеральных университетов, предусматривающих условия осуществления и критерии оценки эффективности образовательной деятельности,

<sup>25</sup> О стандартном подходе при проведении контрольных мероприятий см.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 20.12.2010 № 09АП-29022/2010-ГК; Письмо Минобрнауки от 01.10.2014 № МОН-П-4343 «Об устранении нарушений и недостатков, выявленных Счетной палатой РФ».

<sup>26</sup> А. Н. Козырин отмечает, что появление федеральных университетов в Российской Федерации было обусловлено прежде всего задачами по подготовке высококвалифицированных кадров для комплексного социально-экономического развития субъектов РФ. Учреждение федеральных университетов способствует формированию и развитию в регионах конкурентоспособного человеческого капитала, организации и координации работы по сбалансированному обеспечению крупных программ социально-экономического развития территорий и регионов квалифицированными кадрами, научными, техническими и технологическими решениями (Козырин 2017, 70).

<sup>27</sup> См., напр.: Указ Президента РФ от 21.10.2009 № 1172 «О создании федеральных университетов в Северо-Западном, Приволжском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах».

интеграцию образовательной и научно-исследовательской деятельности, модернизацию и совершенствование материально-технической базы. Изложенные особенности делают акцент на целеполагание, постановку задач, нежели на реальные дополнительные возможности; по узловым показателям правового статуса (имущество, финансирование, налогообложение, контроль) значимых отличий нет. Взаимодействие с заинтересованной властью субъектов РФ должно обернуться финансовой и материальной поддержкой университетов, но зависит она исключительно от позиции региональных органов и состояния их бюджетов. Наличие программ развития, утверждаемых Правительством РФ, предполагает соответствующий уровень финансирования, однако бюджетное законодательство не отражает эту особенность и, следовательно, все ограничения и жесткий формат финансового контроля реализуются и в отношении федеральных университетов.

### *2.3.3. Особенности модели правового регулирования национальных исследовательских университетов*

Национальные исследовательские университеты (далее — НИУ) создавались не по территориальному принципу, а исходя из иной задачи — кадрового обеспечения приоритетных направлений развития науки, технологии и техники<sup>28</sup>. Поэтому статус НИУ возникает по результатам конкурса и сложной формулы экспертной оценки<sup>29</sup>. Юридические отличия в статусе этих университетов отражены в ст. 24 Закона об образовании и сводятся к следующему: 1) такие университеты создаются решением Правительства РФ; 2) их статус носит временный характер, требует подтверждения и может быть прекращен решением Правительства РФ; 3) они наделяются правом на разработку и реализацию собственных стандартов; 4) в них имеется программа развития, увязанная с соответствующим финансированием<sup>30</sup>.

Значима также роль Минобрнауки России в определении перечня показателей оценки эффективности деятельности НИУ<sup>31</sup>. Практически все установленные показатели сформулированы в количественном выражении (доля, количество), лишь в одном случае появляется показатель «эффективность работы аспирантуры и докторантуры» (п. 3.4 приказа). В таком подходе ясно просматривается управленческая цель по правилу «показатель — отчет», предполагающая контроль и возможность такого контроля. Соответственно, задачи НИУ ставит орган управления образованием, исходя из общей и не вполне очевидной цели улучшения показателей в мировых рейтингах. Место для инициативы в развитии самих университетов в дан-

<sup>28</sup> Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации».

<sup>29</sup> Постановление Правительства РФ от 13.07.2009 № 550 «О конкурсном отборе программ развития образовательных организаций высшего образования, в отношении которых устанавливается категория “национальный исследовательский университет”»; Распоряжения Правительства РФ от 20.05.2010 № 812-р; от 02.11.2009 № 1613-р.

<sup>30</sup> О зависимости объемов финансирования национальных университетов от реализации программы развития см.: (Козырин 2017, 74–75).

<sup>31</sup> Приказ Минобрнауки России от 29.07.2009 № 276 «О перечне показателей, критериях и периодичности оценки эффективности реализации программ развития университетов, в отношении которых установлена категория “национальный исследовательский университет”».

ной модели не просматривается, усилия университета направлены прежде всего на достижение количественных показателей, от этого зависит объем бюджетного финансирования. Остается уповать на то, что Минобрнауки России лучше знает, как и куда должен двигаться университет в современном образовательном и научном пространстве на несколько лет вперед. Безусловно, программы развития разрабатываются с участием самих университетов, предполагается активная позиция попечительских (наблюдательных) советов, но окончательное решение принадлежит органу управления. Национальные исследовательские университеты должны обеспечить решение государственных задач под суровым контролем формального достижения показателей и не менее суровым финансовым контролем за целевым и эффективным использованием бюджетных средств.

Категорирование университетов, заложенное в Закон об образовании, в целом направлено на реализацию государственной политики в сфере образования, в которой государственные университеты должны послушно играть роли исполнителей. Данная оценка ситуации, несущая скрытый негативный подтекст, порождает естественное возражение: государственные университеты, имеющие бюджетное финансирование и использующие государственное имущество, должны обеспечивать публичный и только публичный интерес. Возражение справедливое, однако значимы два обстоятельства: 1) наличие высокопрофессионального управления университетами, в том числе верная постановка целей, их своевременная корректировка, выбор оптимальных инструментов достижения поставленных целей; 2) свободный, мотивированный субъект как лучший исполнитель чужой воли, способный творчески реагировать на непрерывно меняющиеся внешние условия деятельности. Здесь мы возвращаемся к такому необходимому признаку университетов, как университетская автономия.

Фактическим признанием излишней зарегулированности университетской жизни выступают примеры создания высших учебных заведений в совершенно иной правовой модели, в условиях территорий с особым правовым статусом, предполагающим снятие целого ряда административных ограничений с резидентов таких зон; в данном случае речь идет об инновационном центре «Сколково» (Закон о Сколково) и инновационных научно-технологических центрах<sup>32</sup>.

Инновационные научно-технологические центры (далее — ИНТЦ) находятся в процессе создания (Постановление Правительства РФ от 28.03.2019 № 332 «О создании инновационного научно-технологического центра “Инновационный научно-технологический центр МГУ “Воробьевы горы”»); также создаются ИНТЦ «Мичуринская долина»; ИНТЦ «Долина Менделеева»; ИНТЦ «Сириус» и др.), поэтому предметно можно говорить пока только об особенностях правового регулирования высшего образования в Сколково.

#### *2.3.4. Особенности модели правового регулирования Сколтех*

Статья 17 Закона о Сколково предусматривает радикальное исключение для образовательных организаций, действующих в Сколково, — на них не распространяются всеобщие обязанности государственного лицензирования и аккредитации,

---

<sup>32</sup> Федеральный закон от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

их заменяет необходимость получения разрешения управляющей компании. Примечательно, что такое изъятие из Закона об образовании (ст. 91, 92) распространяется только на частные образовательные организации, государственные университеты лишены данной возможности.

Примером университета, действующего в нестандартных условиях, выступает Сколтех (Сколковский институт науки и технологий) — высшее учебное заведение, являющееся частной образовательной организацией, созданной в организационно-правовой форме автономной некоммерческой организации и реализующей ограниченный перечень образовательных программ<sup>33</sup>. Миссия Сколтеха — достижение академического превосходства в приоритетных направлениях за счет проведения передовых фундаментальных и прикладных исследований и подготовки нового поколения высококвалифицированных специалистов в области науки, технологий и бизнеса. Университет создан несколькими юридическими лицами, в том числе коммерческими (публичное акционерное общество Сбербанк; акционерное общество «Роснано»), некоммерческими (Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ», Томский государственный политехнический университет) и иными<sup>34</sup>. Таким образом, мы видим правовую конструкцию, в которой государственные университеты создают частную образовательную организацию (участвуют в ее создании). Имущество (включая денежные средства, полученные в процессе создания и позднее переданные Сколтеху от учредителей) признается его собственностью, свобода распоряжения им не имеет правовых ограничений<sup>35</sup>. Финансирование обеспечивается учредителями, а также в результате использования права на осуществление приносящей доход деятельности в соответствии с ГК РФ. Распоряжается этими средствами организация самостоятельно. Кроме того, существенное финансирование в форме грантов Сколтех получает от фонда «Сколково» — это средства федерального бюджета. Все доступные государственным и иным негосударственным университетам налоговые льготы и преференции сохраняются. Статья 284.1 НК РФ обуславливает право на нулевую налоговую ставку по налогу на прибыль организаций с наличием государственной лицензии и вы-

<sup>33</sup> Преподавание в Сколтехе ведется по следующим направлениям: системная биомедицина и биотехнологии; электрохимическое хранение энергии; проектирование, производственные технологии и материалы; энергетические системы; добыча углеводородов; фотоника и квантовые материалы; научные и инженерные вычислительные технологии для задач с большими массивами данных; космические науки и некоторым другим (Сколковский институт науки и технологий. Дата обращения 1 мая, 2020 <https://www.skoltech.ru/obrazovanie/magisterskie-programmy/>).

<sup>34</sup> Полный перечень учредителей: федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский физико-технический институт (национальный исследовательский университет)»; федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Томский политехнический университет»; федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Научный центр Российской академии наук в Черногоровке»; негосударственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Московская школа управления «Сколково»; негосударственное образовательное учреждение высшего образования «Российская экономическая школа» (институт); акционерное общество «РОСНАНО»; акционерное общество «Российская венчурная компания»; государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ»; федеральное государственное бюджетное учреждение «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»; публичное акционерное общество «Сбербанк России».

<sup>35</sup> Ограничения, связанные с правоспособностью некоммерческой организации, безусловно, сохраняются.

полнением ряда других условий (внесение вида деятельности в специальный перечень Правительства РФ, наличие минимального количества штатных работников и др.). Наличие лицензии — обязательное условие, предусмотренное в налоговом законодательстве; специальное регулирование предполагает отсутствие такой лицензии (ст. 17 Закона о Сколково); возникающее противоречие разрешено тем, что автономная некоммерческая организация «Сколтех» получила соответствующую лицензию, размещенную на официальном сайте<sup>36</sup>. Что касается образовательного контроля, то он осуществляется управляющей компанией — фондом «Сколково» (ст. 17), при этом предметом контроля является соблюдение Правил осуществления образовательной деятельности частными образовательными организациями высшего образования на территории инновационного центра «Сколково»<sup>37</sup>. Принципиален вопрос об обязательности федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования (ФГОС ВО) для образовательных организаций Сколково. Закон о Сколково изымает из обязательных элементов только государственное лицензирование и аккредитацию, поэтому буквальное толкование его положений приводит к положительному ответу, однако утвержденные Правила осуществления образовательной деятельности никак не увязывают ее с действующими стандартами. В то же время в требованиях, адресованных образовательным организациям, значится «наличие образовательных программ, соответствующих требованиям законодательства РФ и/или международным стандартам» (п. 3 Правил), что не тождественно соответствию содержания ФГОС.

Несмотря на установление особенностей осуществления контрольной деятельности на территории Сколково (ст. 17 Закона о Сколково), Сколтех в 2016 г. был объектом контроля со стороны Счетной палаты РФ за период 2013–2015 гг.<sup>38</sup>

Оценивая правовой статус Сколтеха, следует признать его максимально благоприятным по сравнению с положением всех иных университетов, что, впрочем, неудивительно, поскольку эта цель и преследовалась при создании территории с особым, льготным статусом.

#### 2.4. Ограничители развития университетов

Возвращаясь к вопросу о существующих правовых ограничениях в статусе современных российских университетов, сдерживающих процесс их самостоятельного развития, отметим, что все названные нами опорные узлы — имущественные права, способ финансирования, налогообложение, формы контроля — являются правовыми ограничителями, различаясь лишь незначительно применительно к государственным или частным университетам. Действующая модель бюджетного финансирования, базирующаяся на бюджетной субсидии, предполагает проверку

---

<sup>36</sup> Лицензия на осуществление образовательной деятельности. *Skoltech*. Дата 1 мая, 2020. <https://www.skoltech.ru/app/data/uploads/2015/03/Litsenziya-na-osushhestvlenie-obrazovatelnoi-deyatelnosti-2020.pdf>.

<sup>37</sup> Правила осуществления образовательной деятельности частными образовательными организациями высшего образования на территории инновационного центра «Сколково». Дата обращения 1 мая, 2020. <https://fond.sk.ru/foundation/science/m/documents/18436.aspx>.

<sup>38</sup> Результаты контрольного мероприятия изложены в отчете (Бюллетень Счетной палаты РФ. 2016. № 9. С. 225. Дата обращения 1 мая, 2020. <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoj-palaty-9-sentyabr-2016-g-882>.

соблюдения плана финансово-хозяйственной деятельности и жесткий финансовый контроль использования средств бюджетных субсидий, в том числе контроль выполнения объема государственного задания. Ограничения вещного права оперативного управления имуществом, полученным от учредителя, существенно затрудняют взаимодействие с коммерческими и некоммерческими организациями, заинтересованными в научном продукте, в том числе в объектах интеллектуальной собственности, в подготовке эксклюзивных кадров. Лицензирование и государственная аккредитация, обуславливающие выдачу дипломов государственного образца, сдерживают возможности разработки и реализации новых образовательных программ, особо значимых в условиях цифровизации экономики и управления.

Кроме того, существенными ограничителями выступают и иные факторы, значимые в реалиях ускоряющейся всеобщей цифровизации: федеральные требования; федеральные государственные стандарты<sup>39</sup>; государственное задание<sup>40</sup>; требования одновременного лицензирования и аккредитации, практически дублирующие друг друга; невозможность оперативного освоения новых направлений деятельности; порядок формирования государственного задания и т. д. Анализ этих факторов требует отдельного исследования.

### 3. Выводы

Преодоление существующих ограничений развития университетов необходимо, но путем не только изменения действующего правового регулирования, но и трансформации подхода к автономии университетов как особому качеству, имманентно присущему университетской корпорации. Крайне важно государственное признание самостоятельности университетов в принятии решений, связанных с развитием образовательного и научного процессов, для этого потребуется расширение полномочий высших учебных заведений в финансовых и имущественных сферах. Однако более значимо осознание университетами своей способности к принятию решений и ответственности за них. Сегодня приходится с сожалением признавать отсутствие «моды» на автономию, утрату изначально присущего университетам свойства быть вне конъюнктурного влияния как государства, так и общества и производить такой нужный этим институтам интеллектуальный продукт. Об отсутствии потребности в университетской автономии свидетельствует, на наш взгляд, отсутствие интереса к определению миссии университета<sup>41</sup>. Ни в одном уставе нам не удалось обнаружить сформулированной миссии, в уставных положениях вяло воспроизводятся цели и задачи деятельности высшего учебного заведения, предусмотренные в Законе об образовании<sup>42</sup>. Возврат к средневековой ав-

<sup>39</sup> Некоторые исследователи считают, что существующие федеральные государственные образовательные стандарты не работают и университетам нужно уходить на подлинные индивидуальные траектории (Назайкинская 2020).

<sup>40</sup> О завуалированном диктате со стороны учредителя при формировании государственного задания см.: (Янкевич, Княгинина 2018).

<sup>41</sup> И. В. Смирнова провела поиски и критический разбор формулировок миссий университетов, отраженных на их официальных сайтах (Смирнова 2006).

<sup>42</sup> Мы искали формулировки миссии в уставах: МГУ (дата обращения 1 мая, 2020. <https://www.msu.ru/upload/pdf/docs/ustav.pdf>); СПбГУ (дата обращения 1 мая, 2020. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102144508>); Национального исследовательского ядерного университета

тономии университетов невозможен, хотя от права собирать налоги или вершить свое дисциплинарное «правосудие» не отказался бы, наверное, ни один университет. Тем не менее осмысление автономии как атрибута именно университетского уклада, миссии университетов на современном этапе должно происходить с учетом меняющейся ситуации в экономике и тех вызовов, которые диктует наше время.

Конечно, современные российские университеты зависят от государства, однако следует избегать слишком «тесных объятий», тормозящих свободное развитие образовательных организаций. Целеполагание, государственное задание, государственный контроль могут и должны присутствовать, но не исключать автономию университетов. Баланс нужно строить на иных отношениях, нежели имеющиеся сейчас, в основе которых лежит доверие к университету как социальному институту — необходимому составляющему современного общества. Поэтому университетскому сообществу и федеральным органам управления необходимо получить такие правовые и организационно-финансовые инструменты, которые позволят быстро и адекватно реагировать на вызовы, стоящие перед системой высшего образования (Белов, Линская, Кропачев 2020, 160). Доверие может изменить ракурс прежде всего в государственном контроле за деятельностью университетов и способствовать переходу к контролю на основе других факторов — результативности и востребованности. Нельзя забывать о зависимости университетов от студентов, работодателей, состояния средней школы и в этом аспекте — от всех социальных институтов общества. Считаем также неиспользованным резервом в осуществлении контроля за университетской жизнью «спящие» внутренние ресурсы, которые могут и должны проявляться в активной позиции наблюдательных и попечительских советов, органов студенческого самоуправления, внутреннего финансового аудита и других общественных по своей природе инструментов. Доверительности как основе следует присутствовать как во внешних, так и во внутренних университетских отношениях. Полагаем также возможным апеллировать к тому, что университет — это корпорация, свойства которой слабо используются.

Дополнительный аргумент в пользу нового осмысления автономии университетов связан с текущими вызовами системе высшего образования. Задачи, которые возникают перед Российским государством и обществом в виде обвальная цифровизации самых различных процессов, заставляют оперативно менять подходы к подготовке принципиально новых кадров. Пандемия коронавируса вынуждает на ходу осваивать тотальное дистанционное обучение; очевидно, что это не последняя угроза, которая потребует от университетов быстрых и нестандартных решений, и рассчитывать им приходится исключительно на себя, а это возможно только

---

«МИФИ» (дата обращения 1 мая, 2020. <https://mephi.ru/content/public/uploads/files/imported/about/charter/Устав%20НИИЯУ%20МИФИ%20от%2028.12.2018.pdf>); Национального исследовательского Томского государственного университета (дата обращения 1 мая, 2020. <http://www.tsu.ru/upload/medialibrary/01a/Ustav%202018.12.28.pdf>); Российского университета дружбы народов (дата обращения 1 мая, 2020. [http://old.rudn.ru/files\\_upload/dokumenty/Ustav\\_26.12.17.pdf](http://old.rudn.ru/files_upload/dokumenty/Ustav_26.12.17.pdf)); [https://www.msses.ru/upload/old\\_site//sveden/document/Ustav\\_2018.pdf](https://www.msses.ru/upload/old_site//sveden/document/Ustav_2018.pdf)); Московской высшей школы социальных и экономических наук (дата обращения 1 мая, 2020. [https://www.msses.ru/upload/old\\_site//sveden/document/Ustav\\_2018.pdf](https://www.msses.ru/upload/old_site//sveden/document/Ustav_2018.pdf)); Университета при Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС (дата обращения 1 мая, 2020. [https://www.miep.edu.ru/upload/about/dokumenty/ustav\\_07\\_08\\_2017.pdf](https://www.miep.edu.ru/upload/about/dokumenty/ustav_07_08_2017.pdf)); МГИМО (дата обращения 1 мая, 2020. [https://mgimo.ru/files2/z09\\_2015/mgimo-charter-2015.pdf](https://mgimo.ru/files2/z09_2015/mgimo-charter-2015.pdf)); Московского государственного юридического университета (дата обращения 1 мая, 2020. [https://msal.ru/upload/common/lna/Устав%202018\\_2.pdf](https://msal.ru/upload/common/lna/Устав%202018_2.pdf)).

с полным пониманием степени своей автономии. Перечисленные вызовы выводят на первый план обеспечение доступности образования и в то же время выполнение университетами ранее взятых на себя обязательств в полном объеме в рамках уже существующих образовательных отношений. Иначе получаем уравнение с двумя известными вводными, но неизвестным — без использования образовательными организациями своей автономии — способом решения.

## Библиография

- 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. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2020.201>.
- Беспалов, Андрей И. 2012. Автономия университета: классический подход к управлению инновациями. *Ценности и смыслы* 2 (18): 71–76.
- Божеčkова, Александра В., Александр Ю. Кнобель, Татьяна Л. Клячко, Иван А. Любимов, Диана Г. Миракян. 2020. *Эффективность расходов на образование, человеческий капитал, сложность экономики и экономическое развитие регионов России*. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.
- Васильев, Илья А., Наталья А. Шевелева. 2019. «Система распределенного бюджетного финансирования подготовки кадров в национальных проектах, относящихся к сфере образования». *Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право* 4 (39): 28–44.
- Дмитрикова, Екатерина А. 2018. «Практика изъятия неиспользуемого недвижимого имущества, закрепленного за учреждением (университетом)». *Ленинградский юридический журнал* 4: 186–197.
- Захаров, Владимир В. 2013. «Основные этапы эволюции правового статуса университета в России (историко-юридический очерк)». *Учебные записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета* 64 (1): 5–23.
- Клячко, Татьяна Л. 2013. *Образование в России: основные проблемы и возможности решения*. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.
- Козырин, Александр Н. 2017. «Понятие образовательной организации по законодательству Российской Федерации». *Публично-правовые исследования (электронный журнал)* 1: 61–85.
- Кропачев, Николай М., Абдулла Х. Даудов, Игорь Л. Тихонов, Евгений А. Ростовцев. 2019. «Первый университет Российской империи». *Вестник Санкт-Петербургского университета. История* 1: 5–23. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2019.101>.
- Мошкова, Дарья М. 2017. «Финансовый контроль за расходованием денежных средств организациями образования и науки». *Актуальные проблемы российского права* 1 (74): 100–108.
- Назайкинская, Ольга. 2020. *Между автономией и биоэтикой. Как университеты принимают решения в условиях пандемии*. Дата обращения 1 мая, 2020. <https://www.vtimes.io/2020/10/22/mezhdu-avtonomiei-i-bioetikoi-a1112>.
- Скрипник, Константин Д. 2015. «Великая Хартия университетов и исторические основания ее принципов». *Известия УФУ. Сер. 1. Проблемы образования, науки и культуры* 1: 50–60.
- Смирнова, Ирина В. 2006. «Миссия вуза: набор лозунгов или смысл существования?» *Ученые записки Санкт-Петербургского имени И. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии* 4 (60): 118–121.
- Шевелева, Наталья А. 2018. «Бюджетно-правовой статус российских государственных университетов: пределы самостоятельности в распоряжении денежными средствами». *Журнал российского права* 12: 72–87.
- Янкевич, Семен В., Надежда В. Княгинина. 2018. «Финансово-правовые аспекты автономии школы: влияет ли учредитель на содержание образования?» СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 1 мая, 2020. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=114727024404125907142626>.
- Pruvot, Enora V., Thomas Estermann. 2017. *University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*. Brussels: European University Association. Дата обращения 1 мая, 2020. <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf>.

Контактная информация:

Васильев Илья Александрович — канд. юрид. наук, доц.; i.vasilyev@spbu.ru

Дивеева Нелли Ивановна — д-р юрид. наук, проф.; diveevanelly@gmail.com

Дмитрикова Екатерина Александровна — канд. юрид. наук, доц.; e.dmitrikova@spbu.ru

Кашаева Анастасия Александровна — независимый исследователь; n.kashaeva2012@mail.ru

Шевелева Наталья Александровна — д-р юрид. наук, проф.; n.sheveleva@spbu.ru

## University autonomy: A prerequisite for the development of Russian higher education in the context of digitalization\*

I. A. Vasilyev<sup>1</sup>, N. I. Diveeva<sup>1</sup>, E. A. Dmitrikova<sup>1</sup>, A. A. Kashaeva<sup>2</sup>, N. A. Sheveleva<sup>1</sup>

<sup>1</sup> St. Petersburg State University,

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

<sup>2</sup> 28, Zavodskaya ul., Morshansk, Tambovskaya obl., 393955, Russian Federation

**For citation:** Vasilyev, Ilia 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)

Autonomy as a fundamental guarantee for the implementation of educational activities accompanied the formation of the first universities, subsequently acquiring regional specificity. The education system in Russia objectively operates by a different structure for the interrelation of the subjects and mechanisms in order for educational organizations to implement their activities compared to the era of the first universities. In the article, the authors identify and propose to consider the key nodes of the legal status of universities: organizational and legal form as a legal shell, proprietary rights in property, methods of financing, tax preferences, and forms of control over activities. The study of these features is important for answering the questions of whether they lead to the emergence of a new model of legal regulation of universities and whether there is a correlation with university autonomy. Both answers, as shown in the article, are negative. The decision should not come only “from above”, although the state recognition of the independence of universities should be expressed in the expansion of their powers in property and financial spheres. Educational organizations themselves must realize the value of autonomy, starting with the formulation of their mission, which is presented formally and not meaningfully in the charters of Russian universities. The mission of the article’s authors is seen in the ability to make independent decisions and be responsible for such decisions. The participation of a public entity in the functioning of universities today seems to be excessive: goal setting, state task, and state control should not suppress the autonomy of educational organizations. The use of various public resources may become a Solomon solution: supervisory and board of trustees, student government, internal financial audit, and others. Finally, the latest and far from the last challenges to the education system (digitalization, pandemic) are shifting the area of responsibility to the universities themselves, which will have to make operational decisions based on their vision of the current situation. For this to occur, educational organizations need to understand the degree of their autonomy.

*Keywords:* university autonomy, the mission of universities, the legal status of universities, university property, funding of universities, tax preferences for universities, control and supervisory activities, public institutions.

---

\* This research was funded by RFBR according to the research project no. 19-011-00687 “Influencing of the IT in the Higher Education on Relevant Economical Processes in Modern Russia”.

## References

- Belov, Sergei A., Yulia V. Linskaya, Nikolay M. Kropachev. 2020. "Unity of the system of state universities in today's Russia". *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Menedzhment* 19 (2): 151–163. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2020.201>. (In Russian)
- Bespalov, Andrei I. 2012. "The autonomy of the University: the classical approach to innovation management". *Tsennosti i smysly* 2 (18): 71–76. (In Russian)
- Bozhechkova, Alexandra V., Alexander Y. Knobel, Tatiana L. Klyachko, Ivan A. Lyubimov, Diana G. Mirakyan. 2020. *Efficiency of spending on education, human capital, economic complexity and economic development of Russian regions*. Moscow, Izd. dom "Delo" RANGKhIGS Publ. (In Russian)
- Dmitrikova, Ekaterina A. 2018. "The practice of seizing unused real estate, assigned to a budgetary institution (university)". *Leningradskii iuridicheskii zhurnal* 4: 186–197. (In Russian)
- Iankevich, Semen V., Nadezhda V. Kniaginina. 2018. "Financial Law Aspects of School Autonomy: Does the Founder Influence the Content of Education?" *SPS "KonsultantPlus"*. Accessed May 1, 2020. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=114727024404125907142626>. (In Russian)
- Kliachko, Tat'iana L. 2013. *Education in Russia: main problems and possible solutions*. Moscow, Izd. dom "Delo" RANGKhIGS Publ. (In Russian)
- Kozyrin, Aleksandr N. 2017. "The concept of an educational organization under the legislation of the Russian Federation". *Publichno-pravovye issledovaniia (elektronnyi zhurnal)* 1: 61–85. (In Russian)
- Kropachev, Nikolai M., Abdulla Kh. Daudov, Igor' L. Tikhonov, Evgenii A. Rostovtsev. 2019. "The First University of the Russian Empire". *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Istorii* 1: 5–23. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2019.101>. (In Russian)
- Moshkova, Dar'ia M. 2017. "Financial control over the expenditure of funds by educational and scientific organizations". *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* 1 (74): 100–108. (In Russian)
- Nazaikinskaia, Ol'ga. 2020. *Between autonomy and bioethics. How universities take decisions in conditions of pandemic*. Accessed May 1, 2020. <https://www.vtimes.io/2020/10/22/mezhdu-avtonomie-i-bioetikoi-a1112>. (In Russian)
- Pruvot, Enora B., Thomas Estermann. 2017. *University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*. Accessed May 1, 2020. <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf>.
- Sheveleva, Natal'ia A. 2018. "Budgetary and legal status of Russian state Universities: limits of independence in the use of funds". *Zhurnal rossiiskogo prava* 12: 72–87. (In Russian)
- Skripnik, Konstantin D. 2015. "The great Charter of universities and historical grounds and principles". *Izvestiia UFU. Ser. 1. Problemy obrazovaniia, nauki i kul'tury* 1: 50–60. (In Russian)
- Smirnova, Irina V. 2006. "The mission of the University: a set of slogans or raison of the existence?" *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo imeni I. B. Bobkova filiala Rossiiskoi tamozhennoi akademii* 4 (60): 118–121. (In Russian)
- Vasil'ev, Il'ia A., Natal'ia A. Sheveleva. 2019. "System of distributed budget financing of personnel training in national projects related to education". *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Pravo* 4 (39): 28–44. (In Russian)
- Zakharov, Vladimir V. 2013. "The main stages of the evolution of the legal status of the University in Russia (historical and legal essay)". *Elektronnyi nauchnyi zhurnal Kurskogo gosudarstvennogo universiteta* 64 (1): 5–23. (In Russian)

Received: May 1, 2020

Accepted: August 30, 2020

### Authors' information:

*Ilia A. Vasilyev* — PhD in Law, Associate Professor; [i.vasilev@spbu.ru](mailto:i.vasilev@spbu.ru).

*Nelli I. Diveeva* — Dr. Sci. in Law, Professor; [diveevanelly@gmail.com](mailto:diveevanelly@gmail.com)

*Ekaterina A. Dmitrikova* — PhD in Law, Associate Professor; [e.dmitrikova@spbu.ru](mailto:e.dmitrikova@spbu.ru)

*Anastasia A. Kashaeva* — Independent Researcher; [n.kashaeva2012@mail.ru](mailto:n.kashaeva2012@mail.ru)

*Natalya A. Sheveleva* — Dr. Sci. in Law, Professor; [n.sheveleva@spbu.ru](mailto:n.sheveleva@spbu.ru)