



DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-1-340-349

Информационная статья

## Совершенствование мер по развитию финансово-правового обеспечения государственной поддержки программ развития организаций высшего образования в России

Н.А. Власенко, С.Б. Зинковский, И.А. Гроник\*

Российский университет дружбы народов,

г. Москва, Российская Федерация

\* gronik-i@rudn.ru

**Аннотация.** Временным творческим коллективом РУДН под руководством д.ю.н., проф. кафедры теории права и государства Юридического института Власенко Н.А. выполнено экспертно-аналитическое сопровождение формирования пакета предложений о мерах и правотворческих инициативах в целях реализации принятых в 2020 году поправок к Конституции РФ в части оценки необходимости определения дополнительного источника дохода субъекта РФ на государственную поддержку программ развития образовательных организаций высшего образования за счет изменения системы распределения налоговых поступлений между федеральными и региональными уровнями бюджета. Во временном творческом коллективе активно трудились к.ю.н., доц. Зинковский С.Б., к.ю.н., доц. Кацарский М.И., к.ю.н. Добряков Д.А. и другие специалисты института. Результаты исследования могут быть использованы Правительством РФ, Минобрнауки РФ для формирования научно-обоснованных предложений, связанных с динамикой мер финансово-правового обеспечения государственной поддержки программ развития высшего образования в субъектах Российской Федерации в связи с реализацией обновленной Конституции Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, бюджет, налог, высшее образование, источник дохода, финансирование, государственная поддержка

**Конфликт интересов.** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Информация о финансировании.** Статья подготовлена на основании Отчета о выполнении НИР по Государственному заданию № АААА-А20-120092390100-5 (Министерство высшего образования и науки Российской Федерации).

*Дата поступления в редакцию: 20 декабря 2020 г.*

*Дата принятия к печати: 15 января 2021 г.*

### Для цитирования:

*Власенко Н.А., Зинковский С.Б., Гроник И.А.* Совершенствование мер по развитию финансово-правового обеспечения государственной поддержки программ развития органи-

© Власенко Н.А., Зинковский С.Б., Гроник И.А., 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

заций высшего образования в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2021. Т. 25. № 1. С. 340–349. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-1-340-349

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-1-340-349

Information Article

## Improving measures for the development of financial and legal back up of state support for development programs of higher education institutions in Russia

Nikolay A. Vlasenko, Sergey B. Zinkovskiy, Irina A. Gronik\*

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

Moscow, Russian Federation

\* gronik-i@rudn.ru

**Abstract.** The RUDN Law Institute research team headed by the Doctor of Sciences, professor of the Department of Theory of Law and State Nikolay Vlasenko performed an expert and analytical work for the formation of a package of proposals on measures and law-making initiatives in order to implement the amendments to the Constitution of the Russian Federation adopted in 2020. The aim was to assess the need to determine the additional source of income of a constituent of the Russian Federation for state support for the development programs of higher educational organizations by changing the system of distribution of tax revenues between federal and regional levels of the budget. The research team included Sergei Zinkovskiy, Ph.D., associate professor of the Department of Theory of Law and State, Mikhail Katsarsky, Ph.D., associate professor of the Department of Theory of Law and State, Irina Gronik, Ph.D., assistant professor of the Department of Civil Law and Civil Procedure Law and Private International Law, Denis Dobryakov, Irina Chernykh and other specialists of RUDN Law Institute. The results of the research can be used by the Government of the Russian Federation, the Ministry of Higher Education and Science of the Russian Federation to form theoretically based proposals related to the dynamics of financial and legal support for state efforts for programs of higher education organizations development in Russia on the territories of subjects of the Russian Federation in connection with the implementation of the amendments to the Constitution of the Russian Federation.

**Key words:** Constitution of the Russian Federation, budget, tax, higher education, source of income, funding, state support

**Conflicts of interest.** The authors declared no conflict of interest.

**Funding information.** The article was prepared on the basis of the Report for the research work under the State Task No AAAA-A20-120092390100-5 (the Ministry of Higher Education and Science of the Russian Federation).

*Article received 20<sup>th</sup> December 2020*

*Article accepted 15<sup>th</sup> January 2021*

### For citation:

Vlasenko, N.A., Zinkovskiy, S.B., Gronik, I.A. (2021) Improving measures for the development of financial and legal back up of state support for development programs of higher education institutions in Russia. *RUDN Journal of Law*. 25 (1), 340–349. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-1-340-349

Принятые в 2020 году поправки к Конституции РФ обусловлены требованиями развития современного российского общества, в том числе необходимостью пересмотра ряда механизмов государственного регулирования таких важнейших областей, как образование и наука.

В связи с вышеуказанным и с целью изучения мер финансово-правового обеспечения государственной поддержки программ развития образовательных организаций высшего образования в субъектах РФ в связи с принятыми в 2020 году поправками к Конституции России РУДН во исполнение государственного задания, интересов Минобрнауки РФ проведена экспертно-аналитическая работа по обоснованию предложений о мерах и правотворческих инициативах в целях определения дополнительного источника дохода субъекта РФ на государственную поддержку программ развития образовательных организаций высшего образования за счет изменения системы распределения налоговых поступлений между федеральными и региональными уровнями бюджета.

В рамках экспертно-аналитической работы проведен детальный анализ нормативных правовых актов и их проектов, программных документов и их проектов, судебной практики в области формирования источников доходов субъектов Российской Федерации и развития образовательных организаций высшего образования, а также нормативных правовых актов, регулирующих смежные сферы, оказывающие влияние на развитие доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и развитие образовательных организаций высшего образования, доктринальных источников и иных материалов. К этой работе были привлечены специалисты Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

На первом этапе задача заключалась в оценке состояния действующего законодательства, анализе положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в части вопросов, относящихся к правовому регулированию сфер науки и образования; анализе нормативных правовых актов, определяющих порядок и формы финансового обеспечения образовательных организаций высшего образования; правового регулирования денежных средств, получаемых образовательными учреждениями высшего образования от оказания платных услуг; комплексном анализе правового статуса программ развития образовательных организаций высшего образования и мер их государственной поддержки.

На втором этапе реализована задача по правовой идентификации методики законодательного регулирования (законодательных подходов) системы распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами бюджетной системы Российской Федерации (на примере сферы высшего образования), в том числе определению методологических принципов изменения системы распределения налоговых поступлений между федеральными и региональными уровнями бюджета. Проведен анализ нормативных правовых

актов, регулирующих общий порядок формирования доходов субъектов Российской Федерации и критериев их расходования. Исследовано законодательство, регулирующее систему распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами.

Результатом третьего и последующего этапов задания явилось обоснование необходимости определения дополнительного источника доходов субъекта Российской Федерации на государственную поддержку программ развития образовательных организаций высшего образования в связи с принятыми в 2020 году поправками к Конституции Российской Федерации, наличия основных проблем государственной поддержки программ развития образовательных организаций высшего образования до 2020 года, а также связь между выявленными проблемами и принятыми в 2020 году поправками и обновлением конституционного законодательства России.

Выводами аналитической работы явилось обоснование направлений и структуры возможных и рекомендуемых изменений системы распределения налоговых поступлений между федеральными и региональными уровнями бюджета для определения дополнительного источника дохода субъекта Российской Федерации на государственную поддержку программ развития образовательных организаций высшего образования в связи с принятыми в 2020 году поправками к Конституции Российской Федерации, а также создание системы конкретных предложений об изменении действующего законодательства Российской Федерации для определения дополнительного источника дохода субъекта Российской Федерации на государственную поддержку программ развития образовательных организаций высшего образования за счет изменения системы распределения налоговых поступлений между федеральными и региональными уровнями бюджета.

Итоговым результатом экспертно-аналитической работы явился подготовленный на основе проведенного аналитического исследования научный отчет, содержащий комплексный анализ нормативных правовых актов, регулирующих меры финансово-правового обеспечения государственной поддержки программ развития образовательных организаций высшего образования в субъектах Российской Федерации, обоснование необходимости определения дополнительного источника доходов субъекта Российской Федерации на государственную поддержку программ развития образовательных организаций высшего образования и обоснование направлений и структуры возможных и рекомендуемых изменений системы распределения налоговых поступлений между федеральными и региональными уровнями бюджета для определения дополнительного источника дохода субъекта Российской Федерации на государственную поддержку программ развития образовательных организаций высшего образования в связи с принятыми в 2020 году поправками к Конституции Российской Федерации.

В результате проведенного исследования и экспертного анализа нормативной правовой базы по направлениям, обозначенным в техническом задании, были выявлены основные тенденции в сфере государственного регулирования

науки и образования в Российской Федерации, а также проведена идентификация методики законодательного регулирования системы распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами Российской Федерации в сфере науки и образования. Это позволило сформулировать следующие выводы:

1) развитие российской науки получило конституционную поддержку в виде четырех статей Конституции, что обуславливает дальнейшую конкретизацию конституционных норм в положениях ряда законодательных актов, в первую очередь в положениях новой редакции федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации, включая корректировку Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», а также положений бюджетного и налогового кодексов, затрагивающих вопросы науки, технологий и инноваций в научно-технической сфере;

2) Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» — системообразующий акт в системе образования в целом и акт, устанавливающий основы регулирования системы высшего образования в Российской Федерации. Существенными недостатками Федерального закона № 127-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» являются большое количество декларативных норм, а также несогласованность его норм с положениями актов общероссийского законодательства, которое часто не учитывает специфику отношений в области науки. Нормы данного акта перестали соответствовать реальным потребностям сферы науки и инноваций и современным стандартам правового регулирования, в частности, правовой статус лиц, занимающихся научной деятельностью, но не являющихся сотрудниками научных организаций, в настоящее время не определен;

3) в настоящее время наблюдается тенденция, связанная с дальнейшим правовым оформлением института интеграции науки и высшего образования; предпринимаются меры по созданию дополнительных гарантий, позволяющих обеспечить право граждан на высшее образование; создаются новые механизмы, необходимые в условиях глобализации и интеграции государств, включая миграцию обучающихся и рабочей силы; система высшего образования не остается в стороне от общероссийских процессов (например, систематизация обязательных требований является одним из элементов такого явления, как «регуляторная гильотина»);

4) Законодательство Российской Федерации предусматривает возможность функционирования как государственных (муниципальных), так и негосударственных образовательных организаций, действующих в организационно-правовых формах, предусмотренных для некоммерческих организаций. Однако ст. 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не закрепляет специальное полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию образовательных организаций высшего об-

разования, что вовсе не означает отсутствие у субъектов Российской Федерации такого права. В настоящее время нерешенными для организаций высшего образования являются следующие проблемы:

- а) существенная разница между конституционно и законодательно установленными нормами в области образования и реальными возможностями их реализации для каждого гражданина Российской Федерации;
- б) вопрос о законодательном закреплении правового статуса научных организаций в вузах остается открытым;
- в) необходимость модифицирования порядка оценивания условий договора возмездного оказания образовательных услуг, которые вуз предоставляет потребителю;
- г) на нормативном уровне в процессе формирования государственного задания никак не отражено участие работодателей и их объединений;

5) совмещение видов финансирования высшего образования (4 модели) в большей степени обеспечат финансовую устойчивость образовательной организации: 1) государственное финансирование; 2) финансирование за счет платы за обучение; 3) частное финансирование (финансирование за счет средств различных фондов, частных инвесторов и т.п.); 4) сотрудничество между вузами и реальным сектором. Кроме того, финансирование учреждений высшего профессионального образования должно осуществляться также с учетом выделенных дополнительных средств бюджетов бюджетной системы, на реализацию национальных программ и связанных с ними подпрограмм, затрагивающих сферу образования;

б) можно выделить следующие проблемы финансирования образовательных организаций:

- большое количество актов, имеющих разную отраслевую принадлежность, тем не менее, не делают процедуру финансирования образовательных организаций прозрачной;
- централизация финансовых ресурсов приводит к быстрой смене государственных приоритетов, а также оттоку средств от региональных образовательных организаций;
- недостаточное государственное финансирование компенсируется инструментами, создающими возможности привлечения частных средств, однако для их эффективной реализации требуется длительное время и стабильные экономические условия;

7) программа развития образовательной организации выступает одним из видов инновационных управленческих инструментов модернизации отдельных социальных институтов, ключевыми задачами которого являются прогнозирование возможных негативных рисков функционирования и разработка механизмов их преодоления, а также рациональное распределение материально-

технических, инфраструктурных, кадровых, финансовых ресурсов для достижения заявленных целей. Данная программа охватывает все аспекты функционирования организации — образовательную, научную, нормативную, материально-техническую, хозяйственную деятельность — в контексте долгосрочного планирования и моделирования конечного (желаемого) результата и разрабатывается наряду с образовательными программами, учебными планами и иными программными документами по отдельным направлениям деятельности образовательной организации. Важным требованием к разработке программ развития образовательных организаций высшего образования является необходимость согласования данных программ с Российской академией наук;

8) программа развития и государственное задание являются важнейшими документами, определяющими функционирование образовательных организаций, имеют финансово-обеспечительное наполнение, способствуют эффективному и стабильному функционированию системы образования и реализации конституционно гарантированных образовательных прав граждан;

9) в ходе проведенного исследования выявлены коллизии в отношении подходов к определению налоговых доходов между нормами Бюджетного кодекса и Налогового кодекса Российской Федерации, это имеет значение в том числе при определении дополнительного источника доходов субъекта Российской Федерации на поддержку программ развития образовательных организаций высшего образования;

10) главная особенность методики законодательного регулирования системы распределения налоговых доходов между федеральными и региональными бюджетами бюджетной системы Российской Федерации заключается в централизации большей части поступлений от налогов в федеральный бюджет, в том числе зачисления средств НДС, являющемся самым высокодоходным источником, которые потом направляются в том числе и на финансирование расходов федерального бюджета по представлению дотаций субъектам Российской Федерации на выравнивание уровня их бюджетной обеспеченности;

11) методика законодательного регулирования (законодательных подходов) системы распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами Российской Федерации осложнена отсутствием единого федерального закона, устанавливающего нормативы зачисления налоговых доходов в бюджеты самой бюджетной системы Российской Федерации. В настоящее время такие нормативы закрепляются на постоянной основе нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации, на временной основе текущим бюджетным законодательством, в частности, в 2020 г. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов», а также Федеральным законом № 345-ФЗ, Федеральным законом № 409-ФЗ, Федеральным законом № 263-ФЗ. Это усложняет методику законодательного регулирования системы распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, делая ее менее прозрачной;

12) распределение налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами государства не зависит от сфер жизнедеятельности общества и государства и не связано с ними, в том числе со сферой высшего образования, что обусловлено принципом общего (совокупного) покрытия расходов. Образовательные организации высшего образования являются налогоплательщиками (плательщиками сборов). Уплаченные ими в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации налоги и сборы аккумулируются в бюджетах бюджетной системы государства в общем порядке, после чего из всей совокупности бюджетных доходов направляются на финансирование расходных обязательств публично-правовых образований, включая расходы на финансирование сферы высшего образования;

13) отсутствие возможности для субъектов федерации напрямую финансировать из регионального бюджета программы развития образовательных организаций высшего образования, подчиненных федеральному ведомству (финансирование осуществляется в зависимости от ведомственной принадлежности образовательных организаций). Нормы бюджетного законодательства — принцип подведомственности расходов бюджетов, нормы закона об образовании — контрольные цифры приема распределяются между образовательными организациями по результатам публичного конкурса и по согласованию с государственными органами или органами местного самоуправления, выполняющими функции их учредителей (для государственных или муниципальных организаций, осуществляющих образовательную деятельность);

14) отсутствие четких показателей результативности использования бюджетных средств (оценки качества предоставления государственных услуг, оказываемых образовательными организациями высшего образования) влечет отсутствие четких показателей выполнения государственного задания на оказание таких услуг, соответственно, неясные критерии предоставления бюджетного финансирования, так как эффективность образовательной организации влияет на ее рейтинг в распределении контрольных цифр приема. Возможное решение: принятие на федеральном и региональном уровне либо принятие на федеральном уровне с учетом региональной специфики функционирования образовательных организаций высшего образования критериев оценки выполнения государственного задания и использования предоставленных в его рамках денежных средств;

15) связь между выявленными проблемами и принятыми в 2020 году поправками к Конституции Российской Федерации прослеживается в целях государственной программы «Развитие образования» (на основе которой и происходит в основном финансирование программ развития ВУЗов), среди которых воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций, которое обеспечивается в том числе численностью обучающихся, вовлеченных в деятельность общественных объединений на базе образовательных организаций общего образования, среднего и высшего профес-



сионального образования. Аналогичная связь между выявленными проблемами и принятыми в 2020 году поправками о проблемах финансирования программ развития ВУЗов прослеживается через полномочия Правительства РФ по обеспечению государственной поддержки культуры и сохранению как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации, которые могут быть переданы органам исполнительной власти субъектов федерации в соответствии со ст. 43, 44 ФКЗ от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации»;

16) для совершенствования межбюджетных отношений на региональном уровне необходимо проработать меры, направленные на повышение предсказуемости предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам. Предлагается ввести срок утверждения распределения не позднее 15 февраля в отношении иных межбюджетных трансфертов с отдельными исключениями; установить предельные объемы нераспределенных резервов для иных межбюджетных трансфертов (5% на первый год планового периода, 10 % на второй год планового периода); установить требование о заключении соглашений о предоставлении субсидий и иных межбюджетных трансфертов на срок не менее срока, на который утверждено распределение; ввести предельный срок подписания соглашений по субсидиям и иным межбюджетным трансфертов местным бюджетам — до 15 февраля;

17) расширение полномочий субъектов федерации в связи с принятием поправок к Конституции РФ означает расширение бюджетных полномочий субъектов, соответственно, их расходных обязательств, что побуждает к необходимости поиска дополнительных источников дохода;

18) государственные ассигнования по-прежнему остаются основным источником финансирования высшего образования в Российской Федерации, и в краткосрочной перспективе это вряд ли изменится. По этой причине более актуальным на данном этапе видится совершенствование сложившейся государственной системы финансирования высшего образования, в том числе и при помощи перераспределения налоговых поступлений между бюджетами различных уровней.

Итоги, научные рекомендации, законодательные предложения могут составлять основу формирования научно-обоснованных предложений, связанных с развитием мер финансово-правового обеспечения государственной поддержки программ развития образовательных организаций высшего образования в субъектах Российской Федерации в связи с принятыми в 2020 году поправками к Конституции Российской Федерации.

#### **Об авторах:**

*Власенко Николай Александрович* — доктор юридических наук, профессор кафедры теории права и государства, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; 117198, Российская Федерация, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

**ORCID ID: 0000-0002-9548-3396**

*e-mail:* vlasenko-na@rudn.ru

**Зинковский Сергей Борисович** — кандидат юридических наук, и.о. директора юридического института, заместитель директора по научной работе, доцент кафедры теории права и государства, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; 117198, Российская Федерация, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

**ORCID ID: 0000-0001-6494-0542**

*e-mail:* zinkovskiy-sb@rudn.ru

**Гроник Ирина Александровна** — кандидат юридических наук, ассистент, кафедра гражданского права и процесса и международного частного права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; 117198, Российская Федерация, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

**ORCID ID: 0000-0003-0893-5655**

*e-mail:* gronik-i@rudn.ru

#### **About the authors:**

**Nikolay A. Vlasenko** — Doctor of Legal Sciences, Full Professor of the department of Theory of Law and State, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

**ORCID ID: 0000-0002-9548-3396**

*e-mail:* vlasenko-na@rudn.ru

**Sergey B. Zinkovskiy** — Candidate of Legal Sciences, Acting Director of the Law Institute, Deputy Director for Research, Associate Professor of the department of Theory of Law and State, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

**ORCID ID: 0000-0001-6494-0542**

*e-mail:* zinkovskiy-sb@rudn.ru

**Irina A. Gronik** — Candidate of Legal Sciences, Assistant of the department of Civil Law and Procedural Law and Private International Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

**ORCID ID: 0000-0003-0893-5655**

*e-mail:* gronik-i@rudn.ru