

ТЕОРИЯ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Н.В. Путило

**Социальная природа образовательной деятельности
и публично-правовые методы ее регулирования**

Аннотация: В условиях административной реформы в качестве инструментов функций современного государства выступают публичные услуги, оказываемые государством (его структурами) гражданам и юридическим лицам. Публичные услуги исследуются с позиции образовательной деятельности

Ключевые слова: образовательная деятельность, публичные услуги, социальные услуги, учреждения, образовательные услуги, гражданско-правовая услуга, частно- и публично-правовые методы регулирования.

В настоящее время формируются различные направления в понимании природы социальных услуг и выборе ею обусловленных методов правового регулирования. Данные вопросы являются элементами более важной задачи, которая состоит в том, что юридическая наука на основе данных социологии, политологии, экономической и иных наук должна представить обществу желательную и возможную для практического использования модель социального государства. Эта модель должна не только конкретизировать благие конституционные пожелания, но и выстроить механизм реализации (включая важнейшие принципы этого процесса) социальных прав граждан. Институт социальных услуг является неким промежуточным звеном между абстрактной системой социальных прав и реальной практикой их реализации. Данный институт содержит набор конкретно-практических средств реализации гражданами своих прав. Абстрактное благо превращается в опредмеченную услугу: становятся понятны лица, предоставляющие гражданам эту услугу, условия ее получения, характер действий и т.д. Социальные услуги нельзя рассматривать отдельно от системы социальных прав: основные характеристики социальных прав как особой группы прав человека и гражданина не могут быть игнорированы при определении параметров социальных услуг.

Проблема, на наш взгляд, состоит не в том, что определенные виды деятельности не следует рассматривать как услуги, – проблема в том, какими правовыми средствами должны регулироваться действия различных субъектов в связи с реализацией социальных прав. В советское время в условиях патерналистского государства получение медицинской помощи и образования гражданами не рассматривалось как получение услуг не только в силу специфиче-

ского состояния гражданско-правовых отношений (отсутствие частной собственности), но и в силу особого понимания государства как творца благ, их дарителя, но никак не услугодателя. Современное понимание социального и демократического государства требует его рассмотрения как общественной системы, направленной на удовлетворение запросов граждан, обслуживание общественного интереса. Если в интересах граждан получать от государства определенные блага в форме услуг, то государство, связанное системой международных обязательств и комплексом конституционно закрепленных прав граждан, обязано эти услуги предоставить либо непосредственно через систему государственных органов и учреждений, либо организовать процесс их предоставления негосударственными структурами так, чтобы существенные стороны потребления (бесплатность, общедоступность и т.д.) этих услуг были неизменными.

К сожалению, в ряде исследований сущность социального государства значительно сужается и социальные услуги рассматриваются исключительно с точки зрения потребностей социально незащищённых общественных групп. Так, А.В. Барков, давая определение понятию «социальная услуга» как деятельности, требующей договорного режима оказания социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических и других услуг лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, вне зависимости от условий ее оказания и оплаты¹, сужает субъектный состав получателей данных услуг лишь узкой в масштабах общества (с учетом законодательно установленного подхода к определению этой группы) группы лиц. Между тем в условиях постиндустриального общества эти услуги важны не только для беднейших слоев населения, но для большей части общества. Цель этих услуг – содействие, а иногда и непосредственное обеспечение человеку достойной жизни и свободного развития. Постепенная эволюция социальных услуг от отдельных видов деятельности в отношении отдельных групп населения к системе различных видов услуг для значительной части общества есть отражение новой модели взаимоотношений общества и государства в условиях XXI века².

Социальные услуги как разновидность публичных услуг – инструмент реализации социальной функции государства. В основе публичной услуги всегда лежит общественное благо. Разновидностью общественных благ выступают социальные услуги. Ответственность за обеспечение достижения такого блага в

¹ Барков А. В. Особенности договоров с участием публичных субъектов в сфере социальной защиты // Договор в публичном праве : сборник науч. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 120.

² См.: Путило Н. В. К вопросу о природе социальных услуг // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 16-24.

соответствии со ст. 13 и 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах возложена на государство.

Качество этих услуг непосредственным образом зависит от того, какие из нижеперечисленных действий совершит государство и в каком объеме:

- нормативное закрепление прав граждан на бесплатное или льготное получение социальных услуг,
- определение основных параметров социальных услуг (кто оказывает, какова процедура, объемы, стандарты качества и т.д.),
- максимально возможное четкое определение механизма (алгоритма) реализации прав граждан при оказании социальных услуг,
- создание структур, обеспечивающих реализацию прав граждан на получение бесплатных услуг,
- надлежащее финансирование этих структур с целью обеспечения качества и доступности услуг,
- установление «правил игры» для оказания той части социальных услуг, которые являются объектом аутсорсинга.

Известная и распространенная на Западе практика использования потенциала частных структур при предоставлении услуг по образованию, здравоохранению и социальному обслуживанию граждан и компенсации государством расходов этих структур по оказанию услуг заслуживает не только одобрения, но и использования в условиях российской действительности.

Основным термином для определения степени реализации интересов граждан при получении социальных услуг является их доступность. В доступности социальных услуг можно выявить несколько параметров. Первая из них – географическая доступность, которая обозначает, что каждый человек, например, может получить образовательные услуги в пределах границ своего населенного пункта, либо в течение разумного времени передвижения до образовательного учреждения с учетом доступных транспортных средств. Во многих нормативных актах речь идет именно о транспортной доступности, хотя, по нашему мнению, транспортная доступность – понятие более узкое, чем географическая доступность.

Существует множество различных способов организации процесса предоставления социальных услуг. В одних странах предпочтение отдается небольшому числу очень крупных учреждений, в других – мелким учреждениям, более плотно распределенным по территории государства. Государство само выбирает оптимальную модель с учетом географических, экономических, социальных и иных особенностей, поскольку однозначно четкой зависимости между размером социального учреждения, плотностью их распределения по территории и эффективностью деятельности пока не выявлено. Однако для

граждан важно, чтобы лечебно-профилактические учреждения (особенно скорой и первичной помощи), учреждения образования³ и важнейшие учреждения культуры (библиотеки, центры детского творчества, центры досуга и т.п.) располагались как можно ближе к месту жительства тех, кого они призваны обслуживать.

Выделение социальных услуг в их широком понимании – не субъективное стремление отдельных исследователей: практика современных европейских государств, не «де-юре», а «де-факто» являющихся социальными государствами, свидетельствует о широком понимании социальных услуг и ориентации именно на подобное понимание ряда реформ. Так, в Дании в рамках реформирования государственной службы запущен проект, который называется «Государство всеобщего благосостояния и свободный выбор». Его цель – предоставление гражданам возможности выбирать между социальными услугами, оказываемыми государственными или частными провайдерами. Например, наряду с услугами муниципальных учреждений датские граждане могут воспользоваться услугами частных компаний, которые берут на себя присмотр за маленькими детьми, уход за инвалидами (оплата услуг при этом проводится из средств муниципалитетов)⁴.

Как показывают исследования экономистов, термин "социальные услуги" (в значении образования, медицинской помощи, благотворительных услуг) используется в экономической науке достаточно давно и обозначает одну из категорий услуг как экономической деятельности наряду с потребительскими, социальными, производственными, распределительными⁵.

В ГОСТе Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения», утвержденном Постановлением Госстандарта Российской Федерации от 21 февраля 1994 г. № 34 услуги населению подразделяются на материальные и социально-культурные. Под социально-культурными услугами понимаются услуги по удовлетворению духовных, интеллектуальных потребностей и поддержанию нормальной жизнедеятельности граждан. Социально-культурные услуги обеспечивают поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие личности, повышение профессионального мастерства. К ним могут быть отнесены медицинские услуги, услуги культуры, туризма, образования и т.д.

³ Данное утверждение в полной мере применимо к дошкольному и основному общему образованию, что касается системы профессионального образования, то здесь государство обязано развивать дистанционные технологии, а также предусмотреть экономические гарантии мобильности лиц в связи с необходимостью получать высшее и послевузовское образование бесплатно на конкурсной основе.

⁴ См. об этом подробнее: Антюшина Н. М. Проблемы государственной службы и пути их решения в Дании // Труд за рубежом. 2008. № 3. С. 20.

⁵ См.: Услуги в системе мировой торговли. М., 1990. С. 9.

Из более узкого подхода к пониманию социальных услуг исходит ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг», утвержденный Постановлением Госстандарта России от 24 ноября 2003 г. № 327-ст. Согласно ГОСТу социальные услуги предоставляются населению государственными, муниципальными и иных форм собственности учреждениями социального обслуживания, а также гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица. Как указано в ГОСТе, социальные услуги должны предусматривать помощь и всестороннюю поддержку гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Социальные услуги в зависимости от их назначения подразделяются на следующие основные виды: социально-бытовые; социально-медицинские; социально-психологические; социально-педагогические; социально-экономические; социально-правовые.

Образовательная деятельность представляет собой не только процесс передачи знаний, уникального опыта, информации, но и систему воздействия на обучающегося с целью достижения отвечающего нормам морали и права поведения. В условиях правового и социального государства процесс социализации личности и образования не могут осуществляться вне зоны государственного воздействия. И социальная «ипостась» государства выражается прежде всего в системе государственных гарантий, делающих образование доступным для всех.

Доступность выражается как в обязательности получения отдельных видов образования, так и в бесплатной природе большей части видов образования. С учетом положений "Всемирной декларации о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры" 1998 года можно сделать вывод о том, что мировое сообщество заинтересовано в расширении спектра бесплатного образования, в обеспечении доступности образования для всех на протяжении всей жизни.

Экономическая доступность социальных услуг, включая образовательную деятельность, возможна только в результате активной перераспределительной деятельности государства. Регулирование процессов перераспределения общественных благ – это сфера влияния публичного права. В то же время непосредственный процесс оказания образовательных услуг все больше приобретает форму частноправового воздействия. Перераспределительная деятельность государства является инструментом того, что Роулс назвал «общественным сотрудничеством», которое «делает возможной жизнь, которая будет лучше для всех, чем она была бы, если бы индивиды опирались каждый только на собственные силы». Именно принципы социальной справедливости «определяют соответствующее распределение благ и тягот общественного сотрудни-

чества», а принцип индивидуальной выгоды несовместим с концепцией социального сотрудничества во имя получения взаимной выгоды и с идеей взаимности.

Существует очень немного правовых институтов, регламентирование которых строится на исключительном использовании потенциала либо частного, либо публичного права. Смещение методов правового регулирования – ответная реакция права на все более усложняющуюся систему общественных отношений, появление множества сопутствующих интересов. Однако возникает вопрос: не теряется ли публично-правовая природа явления (и главное – отвечающие интересам граждан и общества публично-правовые механизмы регулирования этих интересов) при использовании методов частного права в регулировании непосредственного процесса оказания услуг. Насколько оправданно использовать публично-правовые механизмы вверху пирамиды (определение причитающихся благ и их распределение, финансирование) и частноправовые внизу (договор возмездного оказания услуг). Право – не особый вид отношений, право – форма общественных отношений, а отношения по поводу получения общественных благ – это не отношения клиента и лица, непосредственно оказывающего услугу. Специфика отношений по реализации социальных прав состоит в том, что это отношения, уполномоченным лицом в которых выступает гражданин, а обязанным субъектом – государство в лице его органов и учреждений. И предложение учреждения об оказании услуг – это не предложение о желании оказать услуги, это выполнение уже имеющихся обязательств от имени государства, обязательств, которые возникли не с момента поступления лица в то или иное образовательное учреждение, а с момента возникновения юридической связи между лицом и государством (рождение, прием в гражданство, вид на жительство).

В законодательстве об образовании термин «образовательные услуги» используется при регулировании платной деятельности образовательного учреждения. Однако деятельность негосударственных образовательных учреждений характеризуется как образовательные услуги, которые являются возмездными, в том числе и в пределах государственных образовательных стандартов. Данный подход позволяет сделать вывод о том, что гражданско-правовое регулирование образовательной деятельности законодателем допускается при наличии одного из двух условий: 1) услуги не являются гарантированными государством в качестве обязательных и бесплатных; 2) организация, осуществляющая образовательную деятельность, не относится к категории государственных и муниципальных учреждений. При соединении двух условий появляется феномен социальных услуг как деятельности, являющейся однотипной по содержанию с гражданско-правовой услугой, но отличающейся от нее по всем

остальным параметрам. Обозначенное единство содержания гражданско-правовой услуги и социальной услуги не должно вводить в заблуждение, ибо это содержание есть отражение экономической сущности услуг: именно оно едино, правовая же природа гражданско-правовых и социальных услуг принципиально различна. Об экономической сущности услуг весьма обстоятельно проведено исследование Л.В. Санниковой: «Экономическая сущность услуг состоит в осуществлении деятельности, направленной на удовлетворение потребностей. Существенными признаками такого рода деятельности в экономической науке признаются неосязаемость, неразрывность производства и потребления, непостоянство качества, несохраняемость. Соответственно, общественные (экономические) отношения, обладающие данными признаками, могут быть объединены в понятии "услуги"»⁶.

В связи с высказанным постулатом представляется правильным движение в направлении, предложенном М.В. Кротовым: услуга может быть объектом не только гражданского, но и трудового правоотношения⁷.

Гражданско-правовое регулирование в образовательной деятельности может быть использовано как дополнительный метод, действующий в весьма ограниченной сфере. Эта сфера: а) дополнительные услуги, никак не обусловленные социальными обязательствами государства; б) как возможность дополнительного (но не единственного) способа защиты прав граждан при ущемлении их интересов образовательным учреждением; в) как способ конкретизации вытекающих из закона прав граждан и обязанностей учреждения⁸. Договор заключается в письменной форме и должен содержать сведения об исполнителе и потребителе образовательных услуг, сроках оказания услуг, уровне и направленности основных и дополнительных образовательных программ, перечне (видах) образовательных услуг, их стоимости и порядке оплаты, а также другие необходимые сведения, связанные со спецификой оказываемых образовательных услуг. Данные предписания сложно применить к неплатной деятельности образовательных учреждений, поскольку практически все условия определены актами большей юридической силы, нежели договор, и само содержание договора будет лишь нормативной компиляцией.

В некоторых отечественных исследованиях используется термин общественные услуги, к которым относят и образовательные услуги. Например, В.Н. Лексин считает, что для всех социальных государств характерно наличие

⁶ Санникова Л. В. Услуги в гражданском праве России. М.: Волтерс Клувер, 2006.

⁷ Кротов М. В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве. Л., 1990. С. 41.

⁸ Заметим, что никаких новых, по сравнению с уже зафиксированными в законах, прав у граждан не возникает. И процесс конкретизации не должен никоим образом изменять содержание объективного права.

такого явления, как общественные услуги⁹. Однако характеристики этого вида услуг таковы, что можно назвать их социальными: оказываются они, как правило, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, должны быть общедоступными, предоставляться по умеренным ценам или на льготной основе.

В.В. Кванина, отмечая совмещение элементов гражданского и административного права при регулировании образовательных услуг, указывает, что административные правоотношения связаны с обязанностями обучающихся по соблюдению правил поведения, установленных уставом, правилами внутреннего распорядка вуза, а также с отношениями по воспитанию, предполагающими сочетание административного метода власти и подчинения¹⁰. Данный подход представляется более предпочтительным, поскольку построен на основе учета ряда объективных фактов и исторических реалий.

В советский период нормы, регулирующие отношения по оказанию образовательных и медицинских услуг, имели административно-правовую природу. В этом была определенная закономерность. Констатируя данный факт, представители современной цивилистики никак не комментируют свое стремление его полностью игнорировать, уповая исключительно на частноправовую природу и соответствующие методы регулирования соответствующих услуг. На наш взгляд, подобное впадение в крайности, видение только белого и черного, без полутонов, во многом способствует не только коммерциализации деятельности государственных и муниципальных учреждений и нивелированию принципа социального государства, но и создает искусственный барьер между системой частного и публичного права. Истина в том, что признание факта наличия особого рода услуг – социальных услуг, выделенных не только в зависимости от сферы их оказания, требует как признания их в правовой доктрине, так и особого комплекса норм и институтов, в которых публично-правовые и частноправовые режимы регулирования не сосуществуют, а тесным образом взаимодействуют, привнося новое качество в правоотношения. Это сфера социального права. Сфера, в которой нет в чистом виде принципов административного права и частного права. Социальная ориентированность государства вкупе с принципами демократии и правового государства потребовала признания того, что реально складываются отношения, в которых традиционные отношения власти-подчинения «поменяли» местами субъектов. В отношениях по реализации социальных прав граждан не выступает обязанным субъектом, он выступает в качестве носителя прав, предполагающих активную позицию,

⁹ Лексин В. Н. Пространство власти и мир человека // Мир России. 2005. № 3. С. 41.

¹⁰ Кванина В. В. Высшее учебное заведение как субъект права: Проблемы частного и публичного права. Челябинск, 2004. С. 208.

возможность требования от государственных органов исполнения соответствующих обязанностей. Конечно, не в чистом виде, но гражданин становится на место органов власти, а государство в лице его органов и учреждений – сторона, которая в силу взятых на себя обязательств выступает в качестве «удовлетворителя» интересов, потребностей граждан. В этих отношениях нет прямого подчинения, хотя определенные элементы неравенства имеются. Тот факт, что большинство современных цивилистов считают, что в образовательных правоотношениях и в отношениях по охране здоровья граждан действует принцип равенства, не означает, что фактически субъекты этих отношений есть и должны быть равными. Никакого равенства между врачом и пациентом, как и между учителем и учеником, не существует, также как и не существует равенства между носителями власти (чиновниками) и обращающимися к ним гражданами. Если бы это равенство существовало, то в последнем случае процесс управления свелся бы к постоянному согласованию интересов, а в первых двух отношениях выхолостил бы суть отношений. Процесс образования, и это известно любому лицу, имеющему педагогическое образование, должен строиться на принципах уважения прав, признания равенства права граждан, но не идентичности правовых статусов субъектов правоотношений. Педагог – это не только средство озвучивания информации, не только ее носитель, аккумулятор, но и преобразователь знаний, который различными средствами, включая и собственный пример, не только доводит их в доступной форме до учащихся, но и контролирует процесс их усвоения, корректирует этот процесс, оценивает его итоги. В последнем случае оценка имеет наиболее выраженный материальный, значимый для обучающихся характер. Эта оценка сама по себе должна быть средством воздействия на ученика, но несомненно, не единственным. Применение дисциплинарных санкций, моральное воздействие на ученика и его родителей – это следствие наличия в правовом статусе учителя (образовательного учреждения) властных элементов.

Почти все сегодня говорят о падении статуса, роли и престижа педагогов и врачей. Вместо лиц, направляющих поведение субъектов (учеников, пациентов) в определенное русло, мы имеем услугодателей, «впаривающих» свои услуги, торгующих ими и выступающих на равных с потребителями. Выиграло ли от этого качество образования и медицинской помощи? Риторический вопрос, с учетом неумолимых статистических и социологических данных.

Социальные услуги – это те самые услуги, о сущности и особенностях которых спорят цивилисты. Но помимо экономического содержания, что объединяет эти услуги разных видов, для них характерны и существенные черты, связанные со статусом субъектов, их оказывающих, которые не позволяют соответствующие отношения регулировать посредством договора возмездного

оказания услуг. Среди множества особенностей социальных услуг в сфере образования можно выделить следующие:

1) их массовый, неиндивидуальный характер. Невозможно в рамках образовательного процесса в обычной муниципальной школе внести индивидуальные режимы оказания услуг для каждого ученика. И принцип индивидуализации обучения здесь не при чем, каждый учитель старается учитывать индивидуальные особенности ученика, но все это происходит в едином обезличенном процессе;

2) это всегда бесплатные или частично бесплатные (без какой-либо корреляции с их реальной стоимостью) для получателей услуги. Доводы о том, что оплата услуг осуществляется третьим лицом или же самим гражданином через систему налогообложения несостоятельны хотя бы по той причине, что в ряде государств социально незащищенные граждане вообще не платят налогов и тем не менее получают социальные услуги. Как верно отмечают некоторые отечественные авторы, при определении возмездности необходимо помнить, что обязанность по встречному предоставлению возлагается на контрагента по договору¹¹.

С точки зрения экономической науки допускается считать, что бесплатные услуги оплачиваются потребителем опосредованно. Как отмечает М.А. Николаева¹², бесплатность услуги для потребителя – видимая: услуги всегда кто-то оплачивает: либо государство (бесплатные медицинские, образовательные услуги), либо организация (оплата обучения сотрудников, оказание им медицинской помощи), либо оплата услуги закладывается в издержки и цену товара (услуги по доставке, упаковке и др.). Следовательно, при получении бесплатной услуги потребитель оплачивает ее опосредованно через налоги, доплату к основной зарплате, цену на основной товар или услугу. Н.Н. Голик считает, что "в действительности бесплатных услуг в экономике не бывает по той простой причине, что на их оказание расходуются ресурсы и всякая деятельность требует затрат на предварительную профессиональную подготовку работника"¹³.

С точки зрения мотивов вступления в правоотношения, интересов граждан и, наконец, характеристик объекта правоотношения для гражданина принципиальное значение имеет вопрос о том, должен ли он оплачивать полу-

¹¹ См., напр.: Гражданское право: учебник. Ч. I / под ред. А. Г. Калпина, А. И. Масляева. М., 2001. С. 384 ; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. Т. Е. Абовой и А. Ю. Кабалкина. С. 984 ; Гражданское право : учебник. Ч. I / под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. М., 1996. С. 441.

¹² Николаева М. А. Маркетинг товаров и услуг : учебник. М., 2001. С. 157.

¹³ Голик Н. Н. Основы экономической теории и рынок услуг : учеб. пособ. Шахты, 2000. С. 91.

чение данных благ, когда произойдет эта оплата и насколько названная сумма соответствует представлениям гражданина о цене товара или услуги. При получении причитающихся благ (объектов социальных прав) гражданин не имеет никаких сведений о реальной цене услуги, причем даже государство (как показывают примеры с обеспечением лекарственными средствами на льготных условиях) не имеет точных представлений о цене услуг и товаров для конкретного получателя;

3) для образовательных отношений не характерна автономия воли их участников, так как гражданин вступает в эти отношения по своей инициативе не во всех случаях. На самом деле эта автономия приемлема лишь для определенных уровней образования (дошкольного и профессионального) и видов услуг (дополнительные). В иных случаях принцип обязательности получения образования и соответствующая ему конституционная обязанность родителей вытесняет какую-либо автономию воли, поскольку неисполнение конституционной обязанности влечет за собой привлечение к юридической ответственности. Но означает ли автономия воли выбор между наказанием и правомерным поведением?

Отношения по оказанию образовательных услуг во многом схожи с отношениями по предоставлению бесплатной медицинской помощи. И здесь следует признать правильной позицию В.Н. Соловьева, который считает, что «право гражданина на получение бесплатной гарантированной помощи имеет характер своего рода социально-правового притязания, а не гражданского права»¹⁴;

4) ограниченность (а в ряде случаев и игнорирование) действия метода диспозитивности при регулировании социальных услуг. Принцип диспозитивности предусматривает возможность участников правоотношений самостоятельно определять содержание своих прав и обязанностей. В сфере оказания социальных услуг массового характера гражданин не сможет корректировать содержание оказываемой услуги. Его «компетенция» может распространяться лишь на оценку качества услуги. Например, ученик не может потребовать, чтобы учитель истории не излагал курс Великой отечественной войны на том основании, что ученик пацифист. Программа (то есть содержание услуги) predetermined заранее и изменяться исключительно по воле одной из сторон не может. В то же время если потребуются услуги репетитора, то обучающийся вправе корректировать как методику преподавания материала, так и содержание программы.

¹⁴ Соловьев В. Н. Гражданско-правовое регулирование отношений, возникающих при реализации конституционного права граждан на медицинскую помощь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1999. С. 11.

Заметим, что свобода сторон как в определении содержания договора, так и возможности его корректировки по мере исполнения ограничена не только в отношениях образовательно-здравоохранительных, но и во многих случаях массовых услуг, то есть услуг, предоставляемых значительному количеству потребителей (зачастую неопределенных до даты начала оказания услуг) одним услугодателем.

Таким образом, социальные услуги находятся между гражданско-правовыми и государственными услугами, имея черты и тех и других; в то же время они наделены и собственной значительной спецификой. В частности, социальные услуги регулируются преимущественно методами публичного права и в связи с этим приобретают новые черты и теряют ряд атрибутов, характерных для услуг в гражданском праве (например, возмездность)¹⁵.

Представляется, что изложенные выше подходы к пониманию социальной сущности образовательных услуг вкупе с разработками основных характеристик образовательных правоотношений, предпринятыми В.М. Сырых¹⁶, будут способствовать становлению научного направления о понимании социальных услуг как комплексного правового института.

Литература

Антюшина, Н. М. Проблемы государственной службы и пути их решения в Дании // Труд за рубежом. – 2008. – № 3. – С. 20.

Барков, А. В. Особенности договоров с участием публичных субъектов в сфере социальной защиты // Договор в публичном праве : сборник науч. ст. / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – С. 120.

Голик, Н. Н. Основы экономической теории и рынок услуг : учеб. пособие / Н. Н. Голик. – 2-е изд., пераб. и доп. – Шахты, 2000. – 188 с.

Кабалкин, А. Ю. Законодательство о сфере обслуживания населения : пособие для слушателей народ. ун – тов / А. Ю. Кабалкин. – М. : Знание, 1988. – 222 с.

Кванина, В. В. Высшее учебное заведение как субъект права : Проблемы частного и публичного права / В. В. Кванина – Челябинск, 2004. – 352 с.

Кротов, М. В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве / М. В. Кротов. – Л., 1990. – 107 с.

Лексин, В. Н. Пространство власти и мир человека // Мир России. – 2005. – № 3. – С. 41.

¹⁵ Путило Н. В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 3–10.

¹⁶ См., напр.: Сырых В. М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000.

Николаева, М. А. Маркетинг товаров и услуг : учебник / М. А. Николаева. – М. : Деловая лит., 2001. – 446 с.

Путило, Н. В. К вопросу о природе социальных услуг // Журнал российского права. – 2006. – № 4. – С. 16–24.

Путило, Н. В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. – 2007. – № 6. – С. 3–10.

Санникова, Л. В. Услуги в гражданском праве России / Л. В. Санникова. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 150 с.

Соловьев, В. Н. Гражданско-правовое регулирование отношений, возникающих при реализации конституционного права граждан на медицинскую помощь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Соловьев Валерий Николаевич. – Томск, 1999. – 30 с.

Сырых, В. М. Образовательное право как отрасль российского права / В. М. Сырых. – М. : Исслед. центр проблем качества подгот. специалистов, 2000. – 135 с.

Услуги в системе мировой торговли / Н. В. Никифорова. – М. : ИНИОН, 1990. – 63 с.

ПРАВОВОЙ СТАТУС
НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Козлова Н.В.

Проблемы гражданско-правового статуса научно-образовательных учреждений в свете Концепции развития законодательства Российской Федерации о юридических лицах¹

Аннотация: В свете Концепции развития законодательства о юридических лицах и Стратегии развития науки и инноваций анализируются возможные пути совершенствования существующих правовых форм научных и образовательных организаций. Показаны достоинства и недостатки конструкций бюджетного и автономного учреждения. Определяется гражданско-правовой статус государственной академии наук как разновидности бюджетного учреждения.

Ключевые слова: автономное учреждение, академия наук, бюджетное учреждение, негосударственная образовательная организация, университетский комплекс, федеральный университет, частное учреждение.

Структурная перестройка системы образовательных организаций, провозглашенная одним из приоритетных направлений Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года, находится в центре внимания разработчиков целого ряда концепций и проектов законодательных актов, направленных на совершенствование системы российского образования². Концепция развития законодательства о юридических лицах³, проект которой был разработан Исследовательским центром частного права при Президенте Российской Федерации как составная часть проекта общей Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»⁴, также предполагает карди-

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См., например: Основные положения концепции Кодекса РФ об образовании. Общая часть. М.: «Готика», 2001; Кодекс РФ об образовании : общая часть : [проект] / отв. ред. В. М. Сырых. – М. : Готика, 2003; Вайпан В. А., Губин Е. П., Кененова И. П., Куренной А. М., Малешин Д. Я., Санникова Л. В., Хаменушко И. В., Шерстобитов А. Е. Концепция федерального законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования (Образовательного кодекса Российской Федерации); проект федерального законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования (Образовательного кодекса Российской Федерации) // Труды юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Кн. 10. М., 2008; и др.

³ См.: Концепция развития законодательства о юридических лицах: проект // Вестник гражданского права. 2009. № 2.

⁴ СЗ РФ. 2008. № 29. Ч. 1. Ст. 3482.

нальное реформирование системы некоммерческих юридических лиц, к числу которых относятся образовательные и научные организации. Очевидно, что внедрение рыночных механизмов управления экономикой знаний требует упорядочения участия субъектов научной и образовательной деятельности в имущественных отношениях, в том числе гражданско-правовых, совершенствования бюджетного процесса и налоговой политики по отношению к этим лицам.

Анализируя пути модернизации законодательства применительно к организациям в сфере образования и науки, следует признать целесообразным сохранение на современном этапе существующего деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие, а также принципиальный подход к пониманию научно-исследовательской и образовательной деятельности как не имеющей предпринимательского характера. Кроме того, назрела необходимость кардинального сокращения числа легальных форм некоммерческих организаций. По мнению авторов Концепции реформирования законодательства о юридических лицах, для удовлетворения реальных потребностей общества достаточно не более пяти конструкций некоммерческих организаций, отличающихся юридической спецификой: потребительский кооператив, общественная организация, объединение лиц, фонд и учреждение. Указанные модели должны быть закреплены ГК РФ с учетом правовых особенностей их статуса, а не различий в сфере деятельности⁵.

Действительно, наличие почти трех десятков предусмотренных действующим законодательством организационных форм некоммерческих юридических лиц не имеет под собой ни экономического, ни социального, ни юридикотехнического обоснования. Нет сомнений в необходимости уточнения гражданско-правового статуса некоммерческих организаций, который должен регламентироваться преимущественно нормами ГК РФ.

Вместе с тем специальное законодательство должно учитывать и отраслевую специфику деятельности некоммерческих организаций, прежде всего в сфере образования и науки. Образование – это целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)⁶. Лидеры нашей страны всегда подчеркивали, что развитие образования есть задача общенациональной значимости. Основой государственной политики является бесплатное образование, но и платное образование должно получить

⁵ См.: Концепция развития законодательства о юридических лицах: проект. С. 12–14, 30–31, 57–73.

⁶ См.: преамбула к Федеральному закону «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 // СПС «КонсультантПлюс». ВерсияПроф. Далее – Закон об образовании.

адекватную правовую и организационную форму⁷. Люди, обладающие фундаментальными научными знаниями, пониманием мировой культуры, объективных закономерностей происходящих природных и общественных процессов, являются национальным капиталом, залогом сохранения и процветания государства и общества.

Далеко не все модели некоммерческих организаций, предложенные разработчиками Концепции развития законодательства о юридических лицах, могут использоваться для субъектов, осуществляющих образовательную деятельность и (или) выполняющих фундаментальные научные исследования.

Познавательная или просветительская деятельность не может стать главной для потребительского кооператива как основанной на началах членства организации, созданной для удовлетворения материальных и иных потребностей участников путем объединения ими имущественных взносов⁸.

Нежелательна и форма общественной организации как основанного на членстве добровольного объединения граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей⁹.

Также не вполне удобен для осуществления образовательной и научной деятельности фонд, которым признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов. Несмотря на то, что фонды нередко создаются для содействия реализации социальных, благотворительных, культурных, образовательных или иных общественно полезных задач, социально-экономическое назначение конструкции фонда, в основе которой заложена идея персонифицированного имущества, посвященного некой цели, состоит в аккумулировании и приумножении средств для их последующего направления на цели, предусмотренные уставом фонда. По логике внутреннего устройства, обусловленного целями создания и деятельности, фонд не имеет участников, а его учредители не связаны друг с другом корпоративными правоотношениями, что существенно затрудняет управление этой некоммерческой организацией. Законодатель ограничивает даже возможность внесения руководящими орга-

⁷ См.: Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на заседании Государственного Совета Российской Федерации 29 августа 2001 г. // Образование, которое мы можем потерять: Сборник / Под общей ред. ректора МГУ им. Ломоносова академика В. А. Садовниченко. Изд. 2-е, дополненное. М., 2003. С. 13, 15.

⁸ См.: п. 1 ст. 116 ГК РФ; ст. 9 Федерального закона «О некоммерческих организациях от 12.01.1996 № 7-ФЗ» // СПС «КонсультантПлюс». ВерсияПроф. Далее – Закон о некоммерческих организациях.

⁹ См.: ст. 117 ГК РФ; ст. 6 Закона О некоммерческих организациях; Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СПС «КонсультантПлюс». ВерсияПроф. Далее – Закон об общественных объединениях; и др.

нами фонда изменений в его устав¹⁰. Не случайно п. 5 ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»¹¹ предусмотрено, что специализированная организация управления целевым капиталом (некоммерческая организация – собственник целевого капитала) создается в организационно-правовой форме фонда исключительно для формирования целевого капитала, использования, распределения дохода от целевого капитала в пользу иных получателей дохода от целевого капитала.

Аналогичные недостатки имеет конструкция автономной некоммерческой организации¹², используемая на практике в качестве одной из форм частной образовательной организации.

В современных условиях наиболее подходящей для осуществления научно-образовательной деятельности по-прежнему остается форма учреждения как некоммерческой организации, созданной собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Можно согласиться с разработчиками Концепции развития законодательства о юридических лицах в том, что эта конструкция перешла в действующее законодательство из прежнего правопорядка и в принципе не соответствует рыночным условиям хозяйствования, классическим частноправовым представлениям и подходам¹³.

Вместе с тем нельзя забывать, что образование и воспитание будущих поколений есть важнейшая социальная функция российского государства, обеспечивающая устойчивое развитие общества, построение инновационно-ориентированной экономики, решение демографических проблем, повышение уровня жизни населения. Система российского образования, в первую очередь высшего профессионального образования, всегда строилась на принципах: государственности, т.е. обеспечения потребностей страны национальными высококвалифицированными кадрами; всеобщности, что предполагает создание условий для равного доступа к получению образования любым гражданином независимо от имущественного положения и происхождения; фундаментальности, т.е. соединения научного знания и процесса образования¹⁴.

¹⁰ См.: ст. 118, 119 ГК РФ; ст. 7 Закона о некоммерческих организациях»; и др.

¹¹ СЗ РФ. 2007. № 1 (часть 1). Ст. 38.

¹² См.: ст. 10 Закона о некоммерческих организациях.

¹³ См.: Концепция развития законодательства о юридических лицах: проект. С. 20–21, 58–61.

¹⁴ См.: доклад президента Российского Союза ректоров, ректора МГУ имени М.В. Ломоносова академика В. А. Садовниченко на VII съезде Российского Союза ректоров 6 декабря 2002 г. // Образование, которое мы можем потерять: Сборник / Под общей ред. ректора МГУ Ломоносова академика В. А. Садовниченко. Изд. 2-е, дополненное. М., 2003. С. 28–29.

С учетом этих принципов предпочтение следует отдать конструкции государственного (муниципального) бюджетного образовательного учреждения.

Главными недостатками бюджетного учреждения как организационно-правовой формы юридического лица признаются: отсутствие у него права собственности на закрепленное за ним учредителем имущество; невозможность по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться этим имуществом; риск его изъятия собственником в случае неиспользования или нецелевого использования (ст. 120, 296, 298 ГК РФ; 161 БК РФ).

Тем не менее отказ от модели бюджетного учреждения для научных и образовательных организаций представляется преждевременным. Именно государство, ради будущего, должно позаботиться о том, чтобы каждый гражданин, независимо от его физических или экономических возможностей, имел шанс получить не только общее, но и профессиональное образование, повысить свою квалификацию, приобрести новые знания, умения и навыки, особенно в условиях финансовой нестабильности. Как справедливо замечают ученые, образовательные учреждения решают важнейшие публичные, государственные задачи, а потому должны финансироваться на основе своих реальных потребностей, быть надежно защищены от свойственных рыночной экономике негативных явлений (инфляция, рост тарифов, кризис неплатежей и др.)¹⁵.

Стратегия инновационного развития российского государства предполагает интеграцию профессионального образования, фундаментальной науки и производственной сферы, использование потенциала высшей школы для разработки и практической реализации научных достижений. Модернизация законодательства о юридических лицах в сфере образования и науки должна идти в направлении расширения границ их специальной правосубъектности, создания механизмов многоканального финансирования для привлечения дополнительных материальных ресурсов. Следует отметить, что за последние без малого двадцать лет для решения этой задачи был разработан целый арсенал достаточно эффективных правовых средств.

Во-первых, закрепляя принцип целевой (специальной) правоспособности некоммерческих юридических лиц, в том числе бюджетных образовательных учреждений, законодатель разрешил им осуществлять предприниматель-

¹⁵ См.: Насонкин В. В. Гражданско-правовое регулирование экономической деятельности высших учебных заведений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004 ; Селюков А. Д. Правовые аспекты финансового обеспечения бюджетных учреждений // Право и образование. 2002. № 3 ; Зенков В. Н. Совершенствование правового статуса государственных организаций образования // Журнал российского права. 2006. № 4; и др.

скую деятельность, если это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям¹⁶.

Во-вторых, государственным и муниципальным образовательным учреждениям предоставлено право оказывать платные дополнительные образовательные услуги, не предусмотренные соответствующими образовательными программами и федеральными государственными образовательными стандартами, а также образовательными стандартами, самостоятельно установленными федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента РФ. Такая деятельность не рассматривается как предпринимательская, а полученный доход используется образовательным учреждением в соответствии с уставными целями¹⁷.

Даже платная образовательная деятельность негосударственного образовательного учреждения не рассматривается как предпринимательская, если получаемый от нее доход полностью идет на возмещение затрат на обеспечение образовательного процесса, его развитие и совершенствование в этом образовательном учреждении, в том числе на заработную плату¹⁸.

Фактически это означает предоставление образовательным организациям достаточно ощутимых налоговых преференций.

Думается, было бы правильным установить определенные льготы и для педагогов, законодательно закрепив некоммерческий характер индивидуальной педагогической деятельности, осуществляемой на основе договора возмездного оказания услуг (ст. 779 ГК РФ). В настоящее время индивидуальная трудовая педагогическая деятельность с получением доходов не лицензируется, но рассматривается как предпринимательская и подлежит регистрации в соответствии с законодательством РФ¹⁹. При отсутствии лицензирования регистрация физических лиц, оказывающих образовательные услуги в частном порядке, представляется не вполне обоснованной, поскольку связана со многими формальными процедурами, которые фактически ограничивают права граждан на получение и распространение информации (п. 4 ст. 29 Конституции РФ), но не обеспечивает государственный контроль за содержанием этого образования и соблюдением фискальных требований.

¹⁶ См.: ст. 50 ГК РФ; ст. 47 Закона об образовании; и др.

¹⁷ См.: ст. 45 Закона об образовании; и др.

¹⁸ См.: ст. 46 Закона об образовании.

¹⁹ См.: ст. 45–48 Закона об образовании; ст. 22.1–22.3 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от 08.08.2001 № 129-ФЗ // СПС «Консультант-Плюс». ВерсияПроф. Далее – Закон о государственной регистрации юридических лиц.

В-третьих, в отличие от обычного бюджетного учреждения, которое не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, бюджетные учреждения в сфере образования и науки наделены законодателем некоторыми полномочиями не только владения и пользования, но также распоряжения федеральным имуществом, переданным им собственником и находящимся в оперативном управлении этих учреждений.

В частности, образовательные учреждения вправе выступать в качестве арендатора и арендодателя имущества.

С согласия учредителя или самостоятельно, если учреждение вправе распоряжаться соответствующим имуществом самостоятельно, образовательное учреждение имеет право на основании договора предоставлять медицинскому учреждению в пользование движимое и недвижимое имущество для медицинского обслуживания воспитанников, обучающихся и работников образовательного учреждения и прохождения ими медицинского обследования. Между государственными и (или) муниципальными некоммерческими организациями указанные отношения могут осуществляться на безвозмездной основе²⁰.

Реализуя данное право, образовательное учреждение обязано учитывать, что заключение договора аренды объектов недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности, должно осуществляться на конкурсной основе с определением в соответствии с законодательством об оценочной деятельности стартового размера арендной платы, исчисляемого на основании отчета об оценке объекта²¹.

Все государственные научные организации, учрежденные Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти, имеют право сдавать в аренду с согласия собственника без права выкупа временно не используемое ими, находящееся в федеральной собственности имущество, в том числе недвижимое. На основании договора научная организация вправе пре-

²⁰ См.: ст. 298 ГК РФ; п. 11 ст. 39 Закона об образовании; п. 4 ст. 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.1996 № 125-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс. ВерсияПроф. Далее – Закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании.

²¹ См.: Постановление Правительства РФ «О мерах по обеспечению поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества» от 30.06.1998 № 685; Распоряжение Мингосимущества России «Об утверждении положения о проведении торгов на право заключения договоров аренды объектов недвижимости, находящихся в федеральной собственности» от 28.07.1998 № 774-р; Письмо Рособразования «О заключении договора аренды объектов недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности» от 21.11.2007 № 16-55-438ин/02-12 // СПС «КонсультантПлюс. ВерсияПроф.

доставить образовательному учреждению высшего профессионального образования в пользование движимое и недвижимое имущество, а также использовать движимое и недвижимое имущество, принадлежащее вузу на праве собственности или оперативного управления. Между указанными государственными некоммерческими организациями такого рода отношения могут осуществляться на безвозмездной основе²².

Приведенные положения являются весьма прогрессивными новеллами российского законодательства и могут быть включены в новую редакцию ГК РФ.

В-четвертых, доходы, полученные от предусмотренной учредительными документами доходной, в том числе предпринимательской, деятельности, а также приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе (п. 2 ст. 298 ГК РФ).

В ряде случаев законодатель прямо устанавливает, что доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности, в полном объеме учитываются в доходах федерального бюджета и используются указанными организациями в качестве источника дополнительного бюджетного финансирования содержания и развития их материально-технической базы²³.

В-пятых, допускается совместное учредительство негосударственных образовательных учреждений²⁴.

Думается, что в процессе реформирования образовательных организаций все вышеуказанные правила, направленные на поддержку сферы образования и науки, могут быть сохранены.

В то же время действующее законодательство, регламентирующее статус научных и образовательных организаций, содержит пробелы и противоречия, требующие немедленного устранения.

Примером одной из таких коллизий служат нормы, признающие новой формой некоммерческой организации государственную академию наук, в том числе Российскую академию наук и отраслевые академии наук (Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия медицинских наук,

²² См.: п. 3 ст. 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 № 127-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». ВерсияПроф. Далее – Закон о науке и государственной научно-технической политике.

²³ См.: п. 3 ст. 5 Закона о науке и государственной научно-технической политике.

²⁴ См.: п. 1 ст. 11 Закона об образовании; п. 2 ст. 10 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании.

Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств)²⁵.

Анализ правового статуса государственной академии наук и отраслевых академий наук не оставляет никаких сомнений в том, что все они являются, по сути, государственными бюджетными учреждениями. Имущество государственной академии наук находится в собственности Российской Федерации как публично-правового образования, которое в лице Правительства РФ является учредителем академии. Академия как юридическое лицо обладает имуществом, находящимся на ее балансе, на праве оперативного управления. Финансовое обеспечение деятельности академии осуществляется за счет средств федерального бюджета. В соответствии с бюджетным законодательством академии открываются лицевые счета главного распорядителя средств федерального бюджета и получателя бюджетных средств в Федеральном казначействе, расчетные и иные счета в кредитных организациях.

Во избежание недоразумений необходимо внести изменения в п. 1 ст. 6 Закона о науке и государственной научно-технической политике и прямо установить, что РАН и отраслевые государственные академии наук являются некоммерческими организациями, созданными в форме государственных бюджетных учреждений. Аналогичные изменения следует внести в их учредительные документы. В противном случае могут возникнуть сомнения в том, что именно Российская Федерация или иной собственник-учредитель должен нести бремя содержания созданного им учреждения, в том числе академии наук.

В то же время представляется правильным установленное законом расширенное содержание правоспособности и дееспособности государственной академии наук по сравнению с правосубъектностью многих других бюджетных учреждений. В частности, государственные академии наук наделены правом управления своей деятельностью, правом владения, пользования и распоряжения передаваемым им имуществом, находящимся в федеральной собственности, в соответствии с российским законодательством и своими уставами²⁶.

Является обоснованным прямое законодательное разрешение государственным академиям наук создавать, реорганизовывать и ликвидировать подведомственные организации в форме учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, включая научные организации и организации социальной сферы (институты, библиотеки, музеи и др.), закреплять за ними федеральное имущество, утверждать их уставы и назначать их руководителей.

²⁵ См.: ст. 6 Закона о науке и государственной научно-технической политике; п. 2 Устава Российской академии наук, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 19.11.2007 № 785; п. 2 Устава Российской академии образования, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 04.02.2008 № 45 // СПС «Консультант Плюс». ВерсияПроф.

²⁶ См.: ст. 6 Федерального закона о науке и государственной научно-технической политике.

Предприятия создаются, реорганизируются и ликвидируются по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на управление и распоряжение федеральным имуществом, федеральное имущество закрепляется за ними на праве хозяйственного ведения. За подведомственными учреждениями академия закрепляет федеральное имущество на праве оперативного управления. Реестр федерального имущества, передаваемого академии, а также перечень подведомственных ей организаций утверждается Правительством Российской Федерации.

В целях государственного контроля за надлежащим использованием федерального имущества, в частности, установлено правило, согласно которому имущество, включенное в утвержденный Правительством РФ реестр федерального имущества, передаваемого академии, и приобретенное за счет средств федерального бюджета, не может направляться на создание других юридических лиц, кроме как на создание подведомственных организаций, быть предметом залога (обеспечения) по кредитам и займам или отчуждаться иными способами.

Имущество академии, полученное в форме дара, пожертвования или по завещанию, используется ею в соответствии с законодательством РФ исходя из целей и задач академии, определенных ее уставом.

Наряду с другими бюджетными учреждениями в сфере образования и науки государственные академии наук имеют право сдавать в аренду без права выкупа временно не используемое находящееся в федеральной собственности имущество, в том числе недвижимое, на основании решения президиума академии, согласованного с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на управление и распоряжение федеральным имуществом.

Доходы от сдачи в аренду находящегося в федеральной собственности имущества учреждений академии наук в полном объеме учитываются в доходах федерального бюджета и используются указанными организациями в качестве источника дополнительного бюджетного финансирования содержания и развития их материально-технической базы в порядке, определяемом Правительством РФ. Это означает, что не только сама академия, но и подведомственные ей учреждения являются государственными бюджетными учреждениями, а предприятия, подведомственные академии – государственными унитарными предприятиями (ст. 114 ГК РФ).

При этом академия обоснованно признана получателем и главным распорядителем средств федерального бюджета, в том числе средств, предназначенных для финансирования деятельности подведомственных организаций, включая организации научного обслуживания и организации социальной сфе-

ры, а также для осуществления государственных инвестиций в целях поддержки и развития научной и социальной инфраструктуры академии.

Фактически государственной академии наук переданы не только некоторые полномочия распоряжения федеральным имуществом, но также отдельные функции административного характера в отношении подведомственных ей государственных предприятий и учреждений.

Аналогичные нормы целесообразно установить в отношении всех крупных научно-образовательных организаций.

В настоящее время с целью создания новых возможностей для коммерциализации интеллектуального потенциала высшей школы разработан законопроект, который предусматривает возможность для научных и образовательных организаций создавать малые предприятия, и оценивается как весьма перспективный на самом высоком уровне²⁷.

Применительно к статусу государственных академий наук следует изменить правило о том, что подведомственные им учреждения несут ответственность по своим обязательствам денежными средствами, а также имуществом, приобретенным за счет приносящей доход деятельности. При недостаточности указанных средств и имущества субсидиарную ответственность по обязательствам подведомственных ей учреждений несет академия (абз. 5 п. 4 Устава РАН и др.). Данное положение не соответствует абз. 4 п. 2 ст. 120 ГК РФ и нормам Закона о науке и государственной научно-технической политике, согласно которым субсидиарную ответственность по обязательствам федерального бюджетного учреждения несет Российская Федерация как учредитель и собственник имущества учреждения.

Форма бюджетного учреждения может с успехом использоваться для создания обладающих расширенной автономией научно-образовательных комплексов университетского типа, обеспечивающих связь образовательного процесса и научных исследований с производством. Основой университетского образования являются фундаментальное знание, глубокое изучение закономерностей природы и общества, служащее главным условием, инструментом освоения частных предметных областей и подготовки специалистов, способных выдвинуть и воспринять новые идеи, обеспечивающие создание технологий завтрашнего дня. Именно фундаментальные научные исследования обеспечивают прорыв к принципиально новым знаниям, на которых основаны революционные преобразования в производственных и общественных отношениях. Ориентированные на проблемы будущего фундаментальные исследования

²⁷ См.: Выступление Президента Российской Федерации Д. А. Медведева на IX съезде Российского Союза ректоров 20 марта 2009 г. // www.rsr-online.ru

определяют стратегию развития общества, тогда как прикладные исследования направлены на решение конкретных сегодняшних задач²⁸.

В соответствии с действующим законодательством университетский комплекс, объединяющий образовательные учреждения, которые реализуют образовательные программы различных уровней, иные учреждения и некоммерческие организации или выделенные из их состава структурные подразделения, может создаваться на базе университета или академии с целью повышения эффективности и качества образовательного процесса, использования интеллектуальных, материальных и информационных ресурсов для подготовки специалистов и проведения научных исследований по приоритетным направлениям развития образования, науки, культуры, техники и социальной политики²⁹.

Указанные комплексы как единые юридические лица создаются, реорганизуются и ликвидируются в соответствии с законодательством Российской Федерации Правительством РФ, а также по согласованию с Министерством образования и науки Российской Федерации соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Крупным научно-образовательным учреждениям университетского типа по отношению к входящим в их состав структурным подразделениям, имеющим права юридического лица, могут быть предоставлены полномочия, аналогичные полномочиям государственной академии наук.

Неоднократно отмечалось, что закономерности экономического развития, связанные с процессами специализации и концентрации в сфере образования, науки и производства, объективно требуют формирования крупных интегрированных объединений с определенной внутренней самостоятельностью входящих в них подразделений³⁰.

С теоретической и практической точек зрения нет препятствий к тому, чтобы крупные научно-образовательные организации (академия, университет, университетский комплекс) могли существовать в форме специфической разновидности бюджетного учреждения – юридического лица, которое обладает правосубъектностью в сфере частных и публичных отношений, но имеет в своем составе структурные подразделения, прошедшие государственную регист-

²⁸ См.: Садовничий В. А. Университет XXI века. Размышления об университетском образовании. М., 2006. С. 15.

²⁹ См.: п. 13 Типового положения «Об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 14.02.2008 № 71 // СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 731. Далее – Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования.

³⁰ См.: Каширина О. В., Козлова Н. В. Модернизация системы государственных научно-образовательных учреждений как средство обеспечения инновационного развития российского высшего профессионального образования // Законодательство. 2009. № 4. С. 15–17; и др.

рацию в качестве юридических лиц (предприятий и учреждений), наделенных ограниченным объемом правоспособности и дееспособности, который позволяет им относительно самостоятельно участвовать в гражданских и некоторых других отношениях, но осуществлять образовательную, научную, научно-исследовательскую, творческую или иную уставную деятельность от имени вуза на основании имеющихся у него разрешений³¹.

Напротив, форма автономного учреждения по целому ряду причин является крайне неудачной для организаций в сфере образования и науки³².

Во-первых, в отличие от государственных и муниципальных бюджетных учреждений, которые финансируются из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов (п. 1 ст. 161 БК РФ), финансовое обеспечение деятельности автономных учреждений осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных источников, не запрещенных федеральными законами (п. 4 ст. 4 Закона об автономных учреждениях). Между тем предоставление юридическому лицу субвенций (бюджетных средств на безвозмездной и безвозвратной основе) и субсидий (бюджетных средств на условиях долевого финансирования) допускается лишь в случаях, предусмотренных соответствующими целевыми программами и законами, строго для осуществления определенных целевых расходов (ст. 78 и др. БК РФ).

Таким образом, согласно бюджетному законодательству Российской Федерации субвенции и субсидии не могут являться источниками постоянного бюджетного финансирования деятельности государственных (муниципальных) учреждений. Прекращение систематического государственного финансирования организаций, сочетающих исследовательскую и образовательную деятельность равносильно их фактическому превращению в коммерческие по сути организации, целью которых является не образование и воспитание подрастающего поколения, а получение прибыли. Автономные образовательные учреждения, которые вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на

³¹ См.: п. 3 ст. 8 Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании; п. 17 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования; Суханов Е. А. О правовом статусе образовательных учреждений // Гражданское право России – частное право / Отв. ред. В. С. Ем. М., 2008. С. 409–424.

³² См.: п. 1 ст. 120, 296, 298 ГК РФ; ст. 161 БК РФ; ст. 9 Закона о некоммерческих организациях; Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». ВерсияПроф. Далее – Закон об автономных учреждениях; Каширина О. В., Козлова Н. В. Модернизация системы государственных научно-образовательных учреждений как средство обеспечения инновационного развития российского высшего профессионального образования. С. 12–23; и др.

одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами³³, вынуждены будут полностью переходить на платную основу.

Практическое воплощение идеи коммерциализации образовательной сферы путем перехода от бюджетных к автономным учреждениям объективно затрудняет реализацию прав граждан на получение образования, гарантированных ст. 43 Конституции РФ, ухудшает их материальное положение. Для многих получение качественного образования окажется вообще недоступным, особенно в условиях экономического кризиса. Отсутствие полноценного бюджетного финансирования приведет к невозможности проведения фундаментальных исследований, осуществления серьезной научно-технической и инновационной деятельности, создания конкурентоспособной образовательной системы, отвечающей современным требованиям, к ослаблению государственного контроля за соблюдением законодательства об интеллектуальной собственности.

Во-вторых, предоставив автономным учреждениям имущество на праве оперативного управления и слегка расширив рамки их хозяйственной самостоятельности по сравнению с бюджетными учреждениями³⁴, законодатель полностью освободил публичные образования как учредителей-собственников от имущественной ответственности по обязательствам автономных учреждений. Правило о том, что автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных таким собственником³⁵, фактически допускает возможность приватизации имущества автономных учреждений вопреки декларативному запрету, провозглашенному п. 13 ст. 39 Закона об образовании. При этом установлен целый ряд ограничений порядка совершения автономным учреждением крупных сделок и сделок с заинтересованностью³⁶, которые представляются не вполне оправданными, поскольку дееспособность автономного учреждения и так не слишком широка.

В-третьих, определенная законом структура управления автономного учреждения настолько сложна, что способна почти полностью парализовать его деятельность. Она включает в себя как минимум четыре элемента:

- 1) руководитель как единоличный исполнительный орган;

³³ См.: п. 6 ст. 4 Закона об автономных учреждениях; ст. 29 Закона о высшем и послевузовском образовании.

³⁴ См.: ст. 120, 296, 298 ГК РФ; ст. 2, 3 Закона об автономных учреждениях.

³⁵ См.: п.п. 5 п. 2 ст. 120 ГК РФ; п. 5 ст. 2 Закона об автономных учреждениях.

³⁶ См.: ст. 15, 16 Закона об автономных учреждениях.

2) коллегиальный орган, который может создаваться в соответствии с законодательством об образовании и уставом учреждения для решения наиболее важных вопросов деятельности учреждения;

3) наблюдательный совет, обладающий весьма широкой компетенцией и включающий в свой состав от 5 до 11 членов, включая представителей учредителя, исполнительных органов государственной власти или местного самоуправления, на которые возложено управление государственным либо муниципальным имуществом, иных государственных органов, органов местного самоуправления, работников автономного учреждения, общественности³⁷.

4) Кроме того, целый ряд функций в области управления автономным учреждением предоставлен учредителю-собственнику в лице уполномоченного федерального органа исполнительной власти, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ либо органа местного самоуправления, в отношении автономного учреждения, созданного на базе соответственно имущества Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования³⁸. В итоге принятие целого ряда управленческих решений требует последовательного согласования не только с наблюдательным советом, но и с учредителем.

Количество чиновников, требуемое для формирования наблюдательных советов и осуществления функций учредительского надзора, может оказаться весьма внушительным, что приведет к нерациональному использованию бюджетных средств и непроизводительным затратам рабочего времени государственных (муниципальных) служащих, а значительный объем полномочий наблюдательного совета создает возможность для различных злоупотреблений. Все это вряд ли благотворно скажется на работоспособности автономного образовательного учреждения в процессе осуществления его основной деятельности. Даже для федеральных казенных предприятий закон устанавливает двухзвенную систему управления: собственник-учредитель в лице уполномоченного органа государственной власти или местного самоуправления и подконтрольный ему руководитель³⁹.

Следует отметить, что в принципе интересы публичных собственников и контроль за целевым использованием имущества автономного учреждения могут быть обеспечены либо путем расширения полномочий наблюдательного совета за счет сужения компетенции учредителя, либо, напротив, за счет уве-

³⁷ См.: п. 2 ст. 8, ст. 10–13 Закона об автономных учреждениях; ст. 13 Закона об образовании; п. 2 ст. 12 Закона о высшем и послевузовском образовании.

³⁸ См.: ст. 6, 9 Закона об автономных учреждениях.

³⁹ См.: ст. 18–21 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 № 161-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». ВерсияПроф. Далее – Закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях.

личения объема прав и обязанностей собственника-учредителя с одновременным сокращением сферы влияния наблюдательного совета.

В-четвертых, установленные законом порядок совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью и последствия его нарушения также препятствуют нормальной деятельности автономного образовательного учреждения и создают благоприятную почву для коррупции⁴⁰.

В настоящее время в форме автономных учреждений существуют Сибирский и Южный федеральные университеты⁴¹, стоит вопрос о создании Дальневосточного и других федеральных университетов. Специфика правового положения федеральных университетов как научно-образовательных организаций получила отражение в законодательстве с принятием Федерального закона от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ⁴², которым были внесены изменения в образовательное законодательство. С нашей точки зрения, на современном этапе развития гражданско-правовой статус всех научно-образовательных комплексов следовало бы законодательно закрепить в виде бюджетных учреждений.

Вопрос об установлении правового режима имущества образовательных учреждений требует дополнительной экономической и юридической проработки. Дело в том, что право оперативного управления, равно как право самостоятельного распоряжения доходами, полученными от разрешенной доходной деятельности, а также приобретенным за счет этих доходов имуществом, которыми учреждение обладает в соответствии с действующим законодательством, по своей юридической природе не являются ограниченными вещными правами, а могут быть квалифицированы в качестве корпоративных прав пользования имуществом⁴³ с установлением границ правоспособности и дееспособности субъектов этих прав. В обоснование данного утверждения можно привести следующие аргументы.

Во-первых, исчерпывающий перечень вещных прав, их содержание, пределы осуществления и защиты императивно устанавливается законом

⁴⁰ См.: ст. 14-17 Закона об автономных учреждениях.

⁴¹ См.: Приказы Федерального агентства по образованию от 28.11.2006 № 1417 и от 04.12.2006 № 1447.

⁴² См.: Федеральный закон от 10.02.2009 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» // РГ. 13 февраля 2009 г. Вступил в силу 24 февраля 2009 г.

⁴³ См.: Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сб. памяти С. А. Хохлова / Отв. ред. А. Л. Маковский. М., 1998. С. 243–258; Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. М., 2003. С. 249–253; Она же. Правосубъектность юридического лица. М., 2005. С. 122–135; Бадмаева С. Ю. Объекты вещных прав в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 18; Каширина О. В., Козлова Н. В. Модернизация системы государственных научно-образовательных учреждений как средство обеспечения инновационного развития российского высшего профессионального образования. С. 19–20.

(ст. 209-216 ГК РФ), тогда как ряд правомочий юридического лица в отношении закрепленного за ними имущества может быть определен его учредительными документами.

Во-вторых, вещные отношения носят абсолютный характер, тогда как отношения между учреждением, его учредителем и субъектами, осуществляющими функции органов учреждения, имеют относительный характер⁴⁴. Фактически учредитель не имеет правомочий, касающихся непосредственно вещи и дающих ему возможность использовать эту вещь в своих интересах без участия учреждения (за исключением, может быть права изъятия излишних или неиспользуемых вещей, которое, впрочем, тоже требует определенных действий со стороны учреждения). Учредитель может в полном объеме реализовать свои интересы лишь посредством конкретных действий самого учреждения.

В-третьих, вещное право имеет своим объектом (в смысле ст. 128 ГК РФ) только индивидуально-определенную вещь, тогда как права оперативного управления и самостоятельного распоряжения имуществом и доходами закрепляются в отношении любого имущества учреждения.

В-четвертых, ограниченное вещное право обладает свойством следования, т.е. продолжает обременять саму вещь даже в случае смены ее собственника (п. 3 ст. 216 ГК РФ). Между тем ни право оперативного управления, ни право самостоятельного распоряжения таким признаком не обладают.

Разработчики Концепции о юридических лицах полагают, что в перспективе следует ориентироваться на модернизацию гражданско-правового положения учреждений (за исключением органов публичной власти) с тем, чтобы признать их собственниками, отвечающими перед кредиторами всем своим имуществом. Однако введение подобных правил, равно как любая реорганизация учреждений в новые правовые формы фактически будет означать приватизацию их имущества⁴⁵, в том числе имущества научных и образовательных учреждений.

Следует отметить, что при таком подходе разновидностью государственного учреждения может быть признана государственная корпорация, которую действующее законодательство рассматривает в качестве особой формы некоммерческой организации⁴⁶.

⁴⁴ См.: Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. М., 2003. С. 249–253; Она же. Правосубъектность юридического лица. М., 2005. С. 122–135.

⁴⁵ См.: Концепция развития законодательства о юридических лицах: проект. С. 31, 61.

⁴⁶ См.: ст. 7.1. Закона о некоммерческих организациях; Федеральный закон «О Государственной корпорации "Ростехнологии"» от 23.11.2007 № 270-ФЗ; Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"» от 01.12.2007 № 317-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». ВерсияПроф; и др.

На наш взгляд, в случае принятия политического решения о придании отечественным научно-образовательным учреждениям статуса собственников, оптимальной организационно-правовой формой для них должна стать конструкция некоммерческого объединения лиц, которая должна быть предусмотрена в новой редакции Гражданского кодекса РФ. Причем в состав потенциальных участников такого объединения могут быть включены не только физические или юридические лица, но также публично-правовые образования. В этом случае бюджетное и гражданское законодательство должно было бы предусмотреть прозрачные механизмы финансирования деятельности таких объединений, в том числе их учредителями (участниками), а налоговое законодательство – установить для них налоговые льготы. Кроме того, для защиты интересов кредиторов желательно закрепить субсидиарную ответственность учредителей (участников) объединения по его обязательствам.

Статус негосударственных образовательных организаций требует отдельного рассмотрения. На современном этапе для них также могут использоваться формы частного учреждения и некоммерческого объединения лиц (физических и/или юридических). Однако в дальнейшем нет препятствий к тому, чтобы частные образовательные организации создавались в организационно-правовых формах, предусмотренных ГК РФ для коммерческих организаций.

Таким образом, на современном этапе реформирования законодательства в Гражданском кодексе РФ целесообразно сохранить две разновидности учреждений: бюджетное (учреждаемое публичным образованием) и частное (учреждаемое одним или несколькими физическими и/или юридическими лицами). Порядок создания, реорганизации и ликвидации учреждения; содержание его правоспособности и дееспособности; порядок финансирования; рамки имущественной ответственности; корпоративные отношения, возникающие между учредителями, учреждением и субъектами, осуществляющими функции его органов, и другие аспекты деятельности учреждения должны регламентироваться нормами ГК РФ и конкретизироваться уставом самого учреждения.

При подготовке новой редакции норм ГК РФ о бюджетных учреждениях желательно учесть полезный опыт, накопленный разработчиками проекта Федерального закона «О бюджетных учреждениях», подготовленного по инициативе Российского Союза ректоров и призванного регламентировать, в том числе, особенности правового статуса бюджетных образовательных учреждений⁴⁷.

⁴⁷ Проект подготовлен специалистами кафедры финансового права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова // см.: www.rsr-online.ru

Для образовательных и научных организаций, обладающих правом собственности в отношении своего имущества, следует разработать соответствующую форму объединения лиц.

Перспективы эволюции российского законодательства о статусе образовательных и научных организаций видятся в его систематизации. На наш взгляд, изменение ГК РФ само по себе не может служить гарантией упорядочения правового положения юридических лиц, устранения имеющихся пробелов и противоречий. Думается, что нормы, регулирующие гражданские, трудовые, административные, финансовые, налоговые и другие правовые отношения в сфере образования, требуют гармонизации и должны составить комплексные институты образовательного законодательства, регламентирующего единство правовых связей, которые складываются с участием образовательных организаций, педагогических работников, обучающихся и государства.

Литература

Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на заседании Государственного Совета Российской Федерации 29 августа 2001 г. // Образование, которое мы можем потерять : сборник / под общ. ред. ректора МГУ академика В. А. Садовниченко : Изд. 2-е, дополненное. – М., 2003. – С. 13, 15.

Дозорцев, В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика : сб. памяти С. А. Хохлова / отв. ред. А. Л. Маковский. – М., 1998. – С. 243-258.

Доклад президента Российского Союза ректоров, ректора МГУ им. М.В. Ломоносова академика В. А. Садовниченко на VII съезде Российского Союза ректоров 6 декабря 2002 г. // Образование, которое мы можем потерять : сборник / под общ. ред. ректора МГУ академика В. А. Садовниченко. – 2-е изд., доп. – М., 2003.

Зенков, В. Н. Совершенствование правового статуса государственных организаций образования // Журнал российского права. – 2006. – № 4.

Каширина, О. В. Модернизация системы государственных научно-образовательных учреждений как средство обеспечения инновационного развития российского высшего профессионального образования / О. В. Каширина, Н. В. Козлова // Законодательство. – 2009. – № 4. – С. 12–23.

Кодекс РФ об образовании : общая часть : [проект] / отв. ред. В. М. Сырых. – М. : Готика, 2003. – 208 с.

Козлова, Н. В. Понятие и сущность юридического лица / Н. В. Козлова. – М. : Статут, 2003. – 317 с.

Козлова, Н. В. Правосубъектность юридического лица / Н. В. Козлова. – М. Статут, 2005. – 474 с.

Концепция федерального законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования (Образовательного кодекса Российской Федерации) / Труды юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. Кн. 10. М.: Правоведение, 2008.

Концепция развития законодательства о юридических лицах : проект // Вестник гражданского права. – 2009. – № 2. – С. 12–14, 20–21, 30–31, 57–73.

Насонкин, В. В. Гражданско-правовое регулирование экономической деятельности высших учебных заведений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Насонкин Владимир Владиславович. – М., 2004. – 176 с.

Основные положения концепции Кодекса РФ об образовании : общая часть / под общ. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Кудрявцева. – М. : Готика, 2001. – 242 с.

Проект федерального законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования (Образовательного кодекса Российской Федерации) // Труды юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. : кн. 10. – М., 2008.

Садовничий, В. А. Университет XXI века. Размышления об университетском образовании // Ученый Совет. – М., 2006. – № 12. – С. 15.

Селюков, А. Д. Правовые аспекты финансового обеспечения бюджетных учреждений // Право и образование. – 2002. – № 3.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ
УСЛУГИ

Санникова Л.В.

**Правовая природа отношений между образовательным
учреждением и обучающимся (его родителями и иными
законными представителями)**

Аннотация: В статье проанализирована правовая природа отношений, возникающих между обучающимся и образовательным учреждением по поводу оказания образовательных услуг.

Ключевые слова: гражданско-правовой договор, административно-правовой договор, обучающийся, образовательное учреждение, законные представители.

Образование является важнейшей сферой жизни общества, центром переплетения публичных и частных интересов. Публичный интерес, носителем которого выступает государство, обуславливается исключительной ролью образования в формировании потенциала страны, обеспечении ее конкурентоспособности в мировом сообществе. Государство заинтересовано в повышении уровня образования граждан и качества получаемого ими образования, что нашло отражение в приоритетном национальном проекте – «Образование». В качестве носителя частного интереса выступает, прежде всего, гражданин, реализующий свое конституционное право на образование.

Тесное переплетение и взаимосвязанность частных и публичных интересов определило и специфику правового регулирования отношений, складывающихся в сфере образования, заключающуюся в его комплексном характере. Отношения в сфере образования регулируются нормами различных отраслей права: гражданского, административного, трудового, финансового и т.д.

В системе отношений в сфере образования центральное место занимают отношения, складывающиеся между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями или законными представителями) в процессе оказания образовательных услуг. В литературе довольно длительное время ведется дискуссия по поводу правовой природы данных отношений.

В советский период отношения в сфере образования квалифицировались преимущественно как административно-правовые. Так, А.Ю. Кабалкин отмечал: «Административное законодательство детально регулирует управленческие отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности ...

в области народного образования...»¹. При этом вопрос о правовой природе отношений, складывающихся между образовательными учреждениями и обучающимися, практически не ставился.

Данный вопрос назрел в период проведения экономических реформ в России в связи с появлением платного образования. Как справедливо указывает С.В. Куров, «развитие товарно-денежных отношений в современной России обусловило их проникновение и в нематериальную сферу, в частности, в область образования, предопределив, тем самым, законодательное закрепление ... предоставления на платной основе образовательных услуг, легализацию создания и деятельности негосударственных образовательных организаций»².

В новых экономических условиях при определении правовой природы отношений по оказанию образовательных услуг на первое место стала выступать имущественная составляющая данных отношений. И в литературе, и на практике получила довольно широкое распространение точка зрения, согласно которой отношения между образовательным учреждением и обучающимся являются гражданско-правовыми, если они возникают на возмездной основе, т.е. при оказании платных образовательных услуг. Если же отношения возникают в сфере бесплатного образования, т.е. финансируются за счет бюджета, то они относятся к сфере административно-правового регулирования.

Такая неопределенность не устраивает ни сторонников гражданско-правового регулирования, ни сторонников административно-правового регулирования. Позицию первых отражает следующее суждение В.В. Кваниной: «...то обстоятельство, что обучающийся не производит оплату обучения, не влияет на вывод о гражданско-правовой природе отношений «вуз-студент». В данном случае образовательные услуги, осуществляемые вузом за счет бюджетных средств, являются для потребителей услуг бесплатными, для вуза – возмездными (затраты на обучение студентов финансируются из государственного и муниципального бюджетов)»³.

Противоположную точку зрения отстаивают С.А. Кочерга и Н.М. Чепурнова: «...по целевому и социальному назначению образовательные услуги являются видом государственных услуг по реализации образовательной социальной функции государства, они направлены на создание условий по всестороннему развитию личности и реализации его права на получение образования, в том числе профессионального в образовательных учреждениях различных организационно правовых форм, за счет государства – на конкурной основе,

¹ Кабалкин А. Ю. Законодательство о сфере обслуживания населения. М., 1988. С. 16.

² Куров С. В. Гражданско-правовое регулирование образовательных услуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 8.

³ Кванина В. В. Договор на оказание вузом образовательных услуг // Закон. 2007. № 4. С. 31.

без конкурса за счет своих средств или средств заинтересованных лиц на договорной основе. Однозначным является вывод, что сфера общественных отношений в обоих случаях охватывается публично-правовой сферой деятельности государства и функционирования его аппарата, к которому относятся образовательные учреждения государственные, автономные, негосударственные и т.д. В этой связи по своей сущности и содержанию эти общественные отношения являются однотипными и находятся в публично-правовой сфере, и здесь должны иметь единые правовые основания их регламентации, которые находятся в сфере административно-правовой регламентации»⁴.

Как видим, и то, и другое утверждение относится, прежде всего, к сфере высшего профессионального образования, так как именно в системе высшего образования получили ощутимое распространение негосударственные образовательные учреждения. По расчетам, произведенным Е. Савицкой, в негосударственных образовательных учреждениях системы общего образования обучаются лишь 0,5% российских школьников, в то время как в негосударственных вузах получают высшее образование 16% студентов⁵.

Вместе с тем вопрос о правовой природе отношений, складывающихся между образовательным учреждением и обучающимся, по нашему мнению, должен быть решен по существу, независимо от типа образовательного учреждения, его формы собственности, источников финансирования, уровня реализуемых им образовательных программ и т.д. Для решения данного вопроса необходимо, прежде всего, рассмотреть наиболее веские аргументы, приводимые в обоснование публично-правового регулирования.

Сторонники административно-правового регулирования отношений в сфере образования в качестве основного довода указывают на конституционно-правовую природу права на образование. В ст. 43 Конституции РФ закрепляется право каждого на образование. Государство гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. При этом устанавливается обязательность основного общего образования. Согласно п. 4 ст. 19 Закона РФ «Об образовании» требование обязательности общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до восемнадцати лет.

Однако было бы неправильно характеризовать право на получение общего образования и как право, и как обязанность субъекта. Так, Т.В. Твердова

⁴ См.: Кочерга С. А., Чепурнова Н. М. Правовое регулирование конституционного права граждан как потребителей образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования // Право и образование. 2008. № 9.

⁵ См.: Савицкая Е. Финансирование общего среднего образования в России // Народное образование. 2008. № 10. С. 32.

пишет: «Одновременно пункт 4 этой статьи (ст. 43 Конституции РФ – Л.С.) возлагает на граждан обязанность получить основное общее образование»⁶. С этим трудно согласиться. Более верной представляется позиция М.В. Смирновой, отмечающей несопадение субъекта конституционного права на общее образование с субъектом соответствующей обязанности⁷.

Субъектом права на образование выступает ребенок в возрасте от 7 до 18 лет. На родителей или лиц, их заменяющих, возлагается обязанность по обеспечению получения детьми общего образования. Содержание данной обязанности в законодательстве не раскрывается. В то же время согласно ст. 52 Закона РФ «Об образовании» родители имеют право выбирать формы получения образования, образовательные учреждения, а также дать ребенку начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование в семье. Именно на родителей и иных законных представителей возлагается административная ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обучению несовершеннолетних (ст. 5.35 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

Следовательно, нет правовых оснований утверждать, что «... гражданин, достигший установленного законом возраста, должен участвовать в гражданско-правовом отношении по предоставлению ему образовательных услуг с целью получения им основного общего образования, независимо от его собственной воли и воли его родителей (законных представителей)»⁸. Государство не принуждает ни самого несовершеннолетнего гражданина, ни его родителей (законных представителей) к вступлению в правоотношения с образовательным учреждением в целях получения общего образования. В российском образовательном законодательстве в отличие от образовательного законодательства ряда зарубежных стран не закреплена обязанность родителей обеспечить посещение ребенком образовательного учреждения⁹.

При вступлении в правоотношения по оказанию образовательных услуг ограничивается лишь воля образовательного учреждения. В отношении государственных и муниципальных образовательных учреждений действуют положения ст. 16 Закона РФ «Об образовании», согласно которому правила приема в данные учреждения на ступени начального общего, основного (среднего)

⁶ Твердова Т. В. Правоотношения по оказанию образовательных услуг: заметки о некоторых особенностях. // Право и образование. 2008. № 2.

⁷ Смирнова М. В. Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных общеобразовательных учреждениях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.

⁸ Твердова Т. В. Указ. соч.

⁹ См.: Образовательное законодательство и образовательные системы зарубежных стран / Федеральный центр образовательного законодательства. Центр публ.-правовых исслед. / под ред. проф. А. Н. Козырина. М., 2007. С. 38, 140.

общего, начального общего и среднего профессионального образования должны обеспечивать прием всех граждан, которые проживают на определенной территории и имеют право на получение соответствующего образования.

Обязанность негосударственных учреждений по приему граждан на законодательном уровне не установлена. В цивилистической литературе достаточно давно звучит предложение о расширении субъектного состава ст. 426 ГК РФ «Публичный договор», за счет включения в него некоммерческих организаций¹⁰. Расширение субъектного состава ст. 426 ГК РФ обусловлено необходимостью распространения правил о публичном договоре на отношения, складывающиеся между некоммерческой организацией, в частности, образовательным учреждением, и гражданином. Деятельность образовательных учреждений по оказанию образовательных услуг носит публичный характер, так как образовательное учреждение обязано оказывать данные услуги, по существу, в отношении каждого, кто к ней обратится. Наличие конкурса при поступлении в высшие и средние профессиональные образовательные учреждения не отрицает публичный характер рассматриваемого договора, в силу п. 1 ст. 426 ГК РФ для лица, обязанного заключить публичный договор, допускается возможность оказывать предпочтение в случаях, предусмотренных законом и иными правовыми актами.

Для защиты права граждан на получение образования важное значение имеет применение таких правил о публичном договоре, как запрет на оказание образовательными учреждениями предпочтения одному лицу перед другим в отношении заключения договора и установление одинаковых условий договора (в частности, стоимости образовательных услуг) для всех потребителей, за исключением случаев, предусмотренных законами и иными правовыми актами.

Таким образом, гражданско-правовой институт публичного договора может выступать в качестве эффективного способа обеспечения реализации конституционного права на образование в негосударственных образовательных учреждениях.

Изложенное позволяет сделать вывод, что закрепление в Конституции РФ обязанности получения общего образования не ограничивает волю управомоченных лиц, их родителей или иных законных представителей при осуществлении ими права на образование. Соответственно отношения между родителями (законными представителями) при выборе ими образовательного

¹⁰ См.: Кванина В. В. Высшее учебное заведение как субъект права : проблемы частного и публичного права : монография. Челябинск, 2004. С. 217 ; Мищенко Е. А. Публичный договор в российском гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8; Санникова Л. В. Услуги в гражданском праве России. М., 2006. С. 81.

учреждения для получения ребенком общего образования и образовательным учреждением строятся, в целом, на основе равенства сторон.

Универсальным правовым механизмом регулирования отношений, основанных на равенстве сторон, является договор. В настоящее время договор между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями или законными представителями) заключается только при оказании платных образовательных услуг. Однако значение такого договора нельзя сводить лишь к регулированию имущественных отношений, складывающихся при оказании образовательных услуг. Заключение договора между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями или законными представителями) способствует демократизации образовательной системы в целом, что в свою очередь позволяет гражданам более полно реализовывать свое конституционное право на получение образования.

При заключении договора вместо диктата со стороны образовательного учреждения потребитель образовательных услуг получает определенную свободу в выборе контрагента, возможность участия в определении содержания образовательных услуг. Как справедливо указывает В.И. Шкатулла: «Договор между образовательным учреждением и обучающимся позволит: а) демократизировать отношения в образовании; б) повысить качество образования и в целом работы школы; в) более полно обеспечить право на образование; г) создать условия для защиты права на образование; д) повысить контроль обучающихся и их родителей – основных потребителей образовательных услуг – за работой школы»¹¹.

Как уже отмечалось выше, на практике договор заключается в форме единого документа только между родителями (законными представителями) и образовательным учреждением при оказании платных образовательных услуг. Если образовательные услуги оказываются на бюджетной основе государственными и муниципальными образовательными учреждениями, то отношения оформляются путем подачи заявления гражданином (или его родителями и иными законными представителями) и приема данного заявления образовательным учреждением.

Принято считать, что при зачислении лица в образовательное учреждение путем подачи им заявления отношения не носят договорный характер. С этим трудно согласиться. Договор – это прежде всего соглашение сторон, независимо от того, как оно оформляется: путем составления единого документа или обмена документами. Следовательно, лицо, подавая в образовательное учреждение заявление о приеме и иные требуемые законом документы, выра-

¹¹ Шкатулла В. И. Договор об образовании : значение и содержание // Журнал российского права. 2000. № 10.

жает свою волю на вступление в отношения с конкретным, избранным им образовательным учреждением. Образовательное учреждение также должно выразить свою волю, хотя свобода воли образовательного учреждения, как указывалось выше, существенно ограничивается законами и иными правовыми актами. Соответственно отказ в приеме в образовательное учреждение возможен только на основании, предусмотренном законом или иными правовыми актами. Так, в соответствии с п. 46 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утв. постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196¹², образовательное учреждение вправе отказать в приеме гражданина, не проживающего на определенной территории, только по причине отсутствия свободных мест в учреждении. Следует особо отметить, что прием граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения для получения среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования осуществляется на конкурсной основе по заявлениям граждан (п. 3 ст. 16 Закона РФ «Об образовании»).

Однако В.М. Сырых считает заключение такого договора не только ненужным, но и даже вредным. Он спрашивает: «способен ли договор между государственным или муниципальным образовательным учреждением и обучающимся (его родителями, иными законными представителями) за счет средств государственного или муниципального бюджета надлежащим образом осуществлять функции договора, т.е. содержать набор индивидуальных, конкретных обязательств образовательного учреждения перед обучающимся, его законными представителями и быть обеспеченным мерами государственного принуждения?»¹³. Представляется возможным дать положительный ответ на этот вопрос, если исходить из гражданско-правовой природы данного договора. Степень индивидуализации и конкретизации условий гражданско-правовых договоров различна в зависимости от вида договора. Свобода сторон в определении условий публичных договоров, договоров присоединения существенно ограничена законом и иными правовыми актами, но это не дает основания утверждать о ненужности, например, договора розничной купли-продажи.

Другое дело, что В.М. Сырых задает данный вопрос, критикуя примерную форму договора об образовании, которую разработал В.И. Шкатулла. В связи с этим представляется возможным переформулировать его вопрос следующим образом: насколько целесообразно заключение договора между государственным или муниципальным учреждением и обучающимся (его родителями, иными законными представителями) в письменной форме, если его содержание вытекает практически полностью из норм законодательства об

¹² СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1252.

¹³ Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 103.

образовании? Представляется, что данный вопрос нуждается в дополнительном обсуждении, в рамках которого можно будет взвесить все «за» и «против».

В пользу заключения договора в письменной форме можно привести следующий аргумент. В настоящее время права образовательных учреждений по сравнению с советским периодом существенно расширились. Согласно ст. 32 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение вправе разрабатывать и утверждать образовательные программы, определять список учебников и учебных пособий и т.д. Кроме того, в уставе образовательной школы могут быть закреплены такие дополнительные требования, как обязательное ношение школьной формы. Следовательно, обучающиеся (их родители, иные законные представители) должны быть проинформированы об особенностях организации образовательного процесса в конкретном образовательном учреждении до зачисления в него и соответственно должны выразить свое согласие на эти условия.

Признавая договорный характер отношений между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями и иными законными представителями), многие авторы отрицают гражданско-правовую природу данного договора. Такой подход обусловлен попытками ряда ученых рассматривать договор не как институт гражданского права, а как межотраслевой институт¹⁴, в связи с расширением сферы применения договорных конструкций в иных отраслях, в том числе отраслях публичного права.

Гражданско-правовую природу договоров, заключаемых между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями и иными законными представителями), отрицают, прежде всего, сторонники образовательного права. Так, В.И. Шкатулла утверждает, что «отношения между школой и обучающимся, его родителями или законными представителями, регулируются образовательным законодательством, а не административным. Этот договор не охватывается нормами гражданского, административного, трудового права»¹⁵. В.М. Сырых, хотя и отрицает существование договора между государственным или муниципальным образовательным учреждением и обучающимся (его родителями, иными законными представителями), но признает обоснованность заключения договора негосударственным образовательным учреждением, а также государственным или муниципальным образовательным учреждением при оказании платных образовательных услуг. Тем не менее он полагает, что «содержание образовательных отношений, возникающих на платной основе, не

¹⁴ См. напр.: Корецкий А. Д. Теория договорного регулирования гражданско-правовых отношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007 ; Калабеков Ш. В. Договор как универсальная правовая конструкция : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

¹⁵ Шкатулла В. И. Образовательное право : учебник для вузов. М., 2001. С. 38.

вписывается ни в прокрустово ложе договора оказания образовательных услуг, ни в метод гражданского права»¹⁶.

В обоснование своей позиции сторонники образовательного права указывают на те недостатки и пробелы в гражданско-правовом регулировании, которые, по их мнению, свидетельствуют о принципиальной невозможности применения к отношениям между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями, иными законными представителями) правил гражданского права о договорах.

Некоторые называемые ими причины носят сугубо формальный характер и не могут служить достаточным основанием для столь категоричного вывода. В частности, В.И. Шкатулла отмечает, что в соответствии со ст. 426 ГК РФ публичный договор заключает только коммерческая организация, а образовательное учреждение не является таковой. С этим утверждением трудно спорить. Как отмечалось выше, необходимость расширения субъектного состава ст. 426 ГК РФ путем включения в него некоммерческих организаций признается большинством цивилистов.

В.М. Сырых справедливо указывает на то, что правило п. 2 ст. 782 ГК РФ, устанавливающее право исполнителя на односторонний отказ от исполнения договора возмездного оказания услуг, в сфере образования не действует. К аналогичному выводу, только в отношении платных медицинских услуг, пришел и Конституционный суд, рассматривая жалобу гражданки Е.З. Мартыновой на нарушение ее конституционных прав п. 2 ст. 779 и п. 2 ст. 782 ГК РФ. Конституционный Суд РФ определил: «Обязательность заключения публичного договора ... при наличии возможности предоставить соответствующие услуги означает и недопустимость одностороннего отказа исполнителя от исполнения обязательств по договору, если у него имеется возможность исполнить свои обязательства (предоставить лицу соответствующие услуги), поскольку в противном случае требование закона об обязательном заключении договора лишалось бы какого бы то ни было смысла и правового значения»¹⁷. В законодательстве об образовании, как и в законодательстве о здравоохранении, предусмотрены особые случаи, при которых возможно расторжение договора по инициативе исполнителя. Следовательно, признание договора, заключаемого между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями и иными законными представителями), публичным договором позволяет решить и эту проблему.

Более пристального внимания заслуживает факт возложения на обучающегося определенных обязанностей по усвоению образовательной про-

¹⁶ См.: Сырых В. М. Указ. соч. С. 135.

¹⁷ Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 1.

граммы, на что указывают и В.И. Шкатулла, и В.М. Сырых. Трудно не согласиться с высказыванием последнего: «Объект образовательной услуги в конечном счете зависит не только от образовательного учреждения, но и от самого заказчика, активные действия которого являются неременным условием качественного образования. Для договора возмездного оказания услуги такая ситуация представляется невозможной»¹⁸.

Действительно, достижение результата образовательных услуг, а именно получение обучающимся образования соответствующего уровня и направления, невозможно без совершения им таких действий, как посещение занятий, подготовка учебных заданий, выполнение учебного плана, прохождение аттестации и т.д. Однако совершений данных действий обучающимся можно рассматривать и как исполнение им своей обязанности, и как осуществление своего субъективного права.

В юридической литературе преобладает представление о том, что действия обучающегося совершаются им во исполнение своих обязанностей. При этом правовая сущность данных действий обучающегося практически не исследована. Рассматривая действия обучающегося с точки зрения исполнения им обязанностей, можно условно разделить их на две группы. К одной группе можно отнести обязанности, которые носят преимущественно дисциплинарный характер: посещение занятий, подготовка учебных заданий и т.д. К другой группе – обязанности по освоению образовательных программ, успешному прохождению аттестации. Деление их на группы условно из-за того, что эти обязанности взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Надлежащее исполнение обязанностей первой группы предполагает усвоение обучающимся учебной программы и успешное прохождение соответствующей аттестации. И хотя это лишь предположение, подавляющее большинство педагогов и родителей согласятся с утверждением О.В. Южаковой: «Образовательные программы дошкольного и начального общего образования построены так, что их в состоянии освоить любой здоровый ребенок»¹⁹. Думается, что этот перечень может быть дополнен и средним общим образованием, получение которого обязательно для гражданина до достижения им 18-летнего возраста в силу закона (п. 4 ст. 19 Закона РФ «Об образовании»). Однако результаты ЕГЭ свидетельствуют о том, что далеко не все школьники способны освоить образовательные программы по отдельным предметам. Так, в 2008 г. при сдаче ЕГЭ оценку «2» по русскому языку получили 9,1% учеников, по

¹⁸ Сырых В. М. Указ. соч. С. 135.

¹⁹ Южакова О. В. Об определении образовательной услуги // Право и образование. 2005. № 5.

математике – 23,5%²⁰. Интерес представляет и высказывание доктора педагогических наук, профессора М. Поташника: «... треть, а то и более всех детей никогда не смогут учиться без «троек», и потому учителя, в муках дотянувшие этих детей до удовлетворительных оценок, которые соответствуют максимальным возможностям ребенка, никогда не слышат о себе добрых слов»²¹.

Следовательно, даже если обучающийся будет добросовестно посещать занятия, выполнять учебные задания и т.д., он может не пройти аттестацию в силу объективных причин. Закономерно возникает вопрос: насколько обоснованно возлагать на обучающегося обязанности по освоению образовательной программы? Освоение обучающимся образовательной программы и успешное прохождение им аттестации следует рассматривать как результат оказания образовательных услуг, а не как обязанность.

В качестве обязанности можно рассматривать обязанности обучающегося по посещению занятий, выполнению учебных заданий, бережному отношению к имуществу образовательного учреждения, ношению школьной формы и т.д., которые были условно отнесены к первой группе. Как уже отмечалось выше, эти обязанности носят скорее дисциплинарный характер, и поэтому они не могут вытекать из договора. Обязанности обучающихся дисциплинарного характера закрепляются в уставах образовательных учреждений, а, следовательно, находятся за рамками правоотношения, возникающего из договора.

Представляется, что в правоотношении, возникающем из договора между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями или законными представителями), обучающийся выступает как управомоченный субъект, носитель субъективного права. Элементами любого субъективного права выступают правомочия на собственные действия. Обучающийся, совершая активные действия по освоению образовательных программ, реализует правомочия на собственные действия.

Такой подход вполне соответствует и общим положениям гражданского права о правосубъектности граждан. Большинство обучающихся – это несовершеннолетние, не обладающие дееспособностью в полном объеме. Соответственно они не могут выступать в качестве стороны в договоре, заключаемом с образовательным учреждением.

Договор с образовательным учреждением заключают либо сами обучающиеся – совершеннолетние граждане, либо родители (иные законные представители) несовершеннолетних детей. При этом последние выступают не от

²⁰ Балыхин Г., Бердашкевич А. ЕГЭ : надежды и ожидания // Народное образование. 2008. № 10. С. 14.

²¹ Поташник М. Педагогический гламур как способ ухода от реальных проблем // Народное образование. 2008. № 8. С. 95.

имени ребенка, а от своего имени в интересах ребенка. Если признать, что родители заключают договор от имени малолетнего обучающегося, то по достижению 14 лет последний вправе сам заключать договор с образовательным учреждением с письменного одобрения родителей (ст. 26 ГК РФ). Рассуждая именно так, А.И. Рожков пришел к выводу, что «несовершеннолетние граждане могут самостоятельно выступать заказчиками платных образовательных услуг ... в следующих случаях: (а) в возрасте от шести до восемнадцати лет при заключении такого договора за счет средств, специально выделенных законными представителями либо третьим лицом с согласия законных представителей для этой цели, либо за счет средств, предоставленных для свободного распоряжения; (б) в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет при письменном согласии их законных представителей; (в) в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет при заключении такого договора за счет собственного заработка, стипендии или иных доходов»²².

Несмотря на то, что такие выводы полностью соответствуют ст.ст. 26, 28 ГК РФ, они не имеют ничего общего с реальной действительностью. Воображение рисует сказочную картину: шестилетние дети бегут в школу, зажимая в кулачках деньги, выделенные родителями на учебу.

На практике такая конструкция не применяется, так как она не соответствует не только сложившимся в нашей стране взаимоотношениям между родителями и детьми, но и действующему законодательству об образовании. Право на выбор образовательного учреждения и формы обучения принадлежит совершеннолетним гражданам РФ (п. 2 ст. 50 Закона РФ «Об образовании») и родителям (иным законным представителям) несовершеннолетних детей (п. 1 ст. 52 Закона РФ «Об образовании»).

Вступая в договорные отношения с образовательным учреждением, родители (иные законные представители) исполняют свою конституционную обязанность по обеспечению получения детьми основного общего образования (ст. 43 Конституции РФ), в то же время они реализуют свое право на выбор формы получения образования и образовательного учреждения.

Не выдерживают критики попытки отдельных авторов приуменьшить роль родителей в отношениях с образовательными учреждениями. Так, Е.А. Киримова утверждает, что «законные представители обучающихся не вступают в образовательные отношения, они участвуют в иных сопутствующих образовательным, правовых отношениях, например, гражданско-правовых»²³. Более обоснованной представляется позиция В.В. Спасской, которая

²² Рожков А. И. Договор оказания платных образовательных услуг в сфере общего образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 18

²³ Киримова Е. А. Об образовательном праве // Право и образование. 2005. № 4.

рассматривает родителей (законных представителей) в качестве «...самостоятельных участников образовательного процесса, имеющих собственные права и обязанности»²⁴.

Именно у родителей (иных законных представителей), как у стороны в договоре, возникают обязанности. Прежде всего это обязанность родителей (иных законных представителей) по созданию условий для получения их детьми среднего (полного) общего образования, хотя она и установлена в п. 2 ст. 52 Закона РФ «Об образовании», но нуждается в конкретизации в договоре. В связи с этим особого внимания заслуживает норма, содержащаяся в п. 61 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утв. постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196: «Права и обязанности родителей (законных представителей) обучающихся, не предусмотренные пунктами 59 и 60 настоящего Типового положения, могут закрепляться в заключенном между ними и образовательным учреждением договоре в соответствии с уставом этого учреждения». По договору возмездного оказания образовательных услуг на родителей (иных законных представителей) возлагается еще и обязанность по оплате образовательных услуг.

Следовательно, если обучающийся является несовершеннолетним, то договор с образовательным учреждением заключается его родителями (законными представителями) в пользу ребенка. Такой договор можно квалифицировать как договор в пользу третьего лица (ст. 430 ГК РФ). Особенностью данного договора является то, что у третьего лица – обучающегося по договору возникают только права, осуществляя которые обучающийся совершает активные действия по освоению образовательных программ.

Анализ прав и обязанностей участников образовательного процесса позволяет сделать вывод о том, что для оформления отношений между ними наиболее адекватна конструкция гражданско-правового договора. Однако это не означает, что российское гражданское право регулирует отношения между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями, иными законными представителями).

Заслуживает внимания следующее утверждение В.М. Сырых: «... следуя логике ГК РФ, законодатель должен был выделить специальную главу, посвященную нормативно-правовому регулированию образовательных отношений, ибо присущий им «ряд прав и обязанностей» оказался гражданским законодательством вообще не урегулированным. Но создавшееся положение не является пробелом в гражданском законодательстве. Законодатель умолчал квалифицированно, поскольку образовательные отношения, возникающие на

²⁴ Спасская В. В. Содержание образовательного правоотношения // Право и образование. 2006. № 6.

платной основе, как и ряд иных услуг, он не признает в качестве гражданско-правовых отношений»²⁵. Но он прав лишь отчасти. Если вместо мифического законодателя представить реальных разработчиков второй части ГК РФ, то станет ясно, что на тот момент они просто не были готовы к регулированию договорных отношений в сфере образования. Стоит ли напоминать, что глава 39 «Возмездное оказание услуг» стала новеллой ГК РФ.

Правила гражданского права стали применяться на практике к договорам по оказанию платных образовательных услуг *de facto* и доказали свою эффективность при защите прав и законных интересов обучающихся. И это при том, что до сих пор в Законе РФ «Об образовании» отсутствуют специальные правила, посвященные данному договору. Что это: пробел в законодательстве об образовании или квалифицированное молчание законодателя?

Признавая отсутствие в гражданском законодательстве специальных норм и правил, посвященных регулированию отношений по оказанию образовательных услуг, полагаем, что данный пробел в гражданском законодательстве должен быть восполнен. Причем целесообразно распространить гражданско-правовое регулирование на договорные отношения, складывающиеся не только при оказании образовательных услуг на платной основе, но и при оказании образовательных услуг за счет соответствующего бюджета. Как было показано выше, никаких принципиальных препятствий для этого не существует.

Следует отметить, что независимо от того, каким именно способом оформляются договорные отношения между образовательным учреждением и обучающимся (или его родителями и иными законными представителями), образовательное учреждение издает приказ о зачислении лица в образовательное учреждение. Представляется, что для уяснения сущности и правовой природы исследуемых отношений важно определить соотношение приказа о зачислении с договором между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями, иными законными представителями).

Безусловно, договор и приказ взаимосвязаны, так как приказ не может быть издан при отсутствии соглашения между сторонами о поступлении лица в образовательное учреждение. При этом приказ и договор выступают в качестве самостоятельных юридических фактов, порождающих самостоятельные правоотношения. Правоотношение, вытекающее из договора, является гражданско-правовым и опосредует имущественные отношения по оказанию образовательных услуг²⁶. Приказ о зачислении лица порождает правоотношение, опосре-

²⁵ Сырых В. М. Указ. соч. С. 135–136.

²⁶ Имущественный характер отношений, складывающихся между образовательным учреждением и обучающимся по поводу оказания образовательных услуг, не зависит от платности или «бесплатности» предоставления таких услуг. Под имущественными отношениями обычно понимаются экономические по своей социальной природе отношения. Отношения по оказанию обра-

дующее отношения между администрацией образовательного учреждения и обучающимся, основанные на власти и подчинении. Именно в рамках этого правоотношения у обучающегося возникают обязанности посещать занятия, выполнять учебные задания, уважать честь и достоинство других обучающихся и работников учреждения, бережно относиться к имуществу учреждения, соблюдать устав образовательного учреждения и т.д.

Вместе с тем, в литературе довольно часто договорные отношения между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями, иными законными представителями) рассматриваются без учета наличия такого юридического факта как приказ о зачислении. В результате предлагаются такие правовые конструкции, которые, по меньшей мере, нуждаются в дополнительном теоретическом обосновании.

Так, Т.В. Твердова утверждает, что «правоотношение по оказанию образовательных услуг, являясь по своей сущности гражданско-правовым, обладает и свойствами публичного правоотношения»²⁷. М.В. Смирнова квалифицирует договор возмездного оказания образовательных услуг как «особый вид гражданско-правового договора с публичными элементами»²⁸. По мнению А.А. Ворониной, договоры на оказание платных образовательных услуг имеют преимущественно «административно-правовое содержание» и «представляют собой нетипичные (или сложные) юридические конструкции, регулируемые разными отраслями права»²⁹.

В судебной практике также предпринимаются попытки теоретического осмысления договоров, заключаемых с образовательным учреждением при оказании образовательных услуг. Так, Федеральный Арбитражный суд Северо-Западного округа в постановлении от 21.01.2002 г. по делу № А56-21085/01 пришел к выводу, что «систематическое толкование ... позволяет определить правовую природу договора о подготовке специалиста с высшим образованием как комплексного договора, включающего в себя элементы как гражданских, так и административных правоотношений».

Попытки квалификации договоров, заключаемых между образовательным учреждением и обучающимся (его родителями, иными законными представителями), как неких комплексных гражданско-административных договоров, не выдерживают критики. Как справедливо отмечает В.М. Сырых: «Но

зовательных услуг являются экономическими, так как в Системе национальных счетов (СНС) они включаются в сферу экономического производства. При этом платные образовательные услуги относятся к рыночному производству, а образовательные услуги за счет бюджетных средств – к нерыночному производству.

²⁷ Твердова Т. В. Указ. соч.

²⁸ Смирнова М. В. Указ. соч. С. 61.

²⁹ Воронина А. А. Правовая природа договора об оказании образовательных услуг. 2008. № 10.

тогда какое же правоотношение возникает на основании такого договора? Гражданско-административное? Однако такого правоотношения ни гражданское, ни административное право не знают»³⁰. В литературе предлагается ввести понятие полиотраслевых смешанных договоров, но данная категория еще не получила достаточного теоретического обоснования и признания правоведами³¹.

Думается, что отношения участников образовательного процесса выходят за рамки одного правоотношения. Их связывает довольно сложная и многогранная система правоотношений, в которой можно выделить, по крайней мере, два правоотношения. Первое правоотношение – это гражданское правоотношение по оказанию образовательных услуг, основанием возникновения которого является договор об оказании образовательных услуг, а второе – это правоотношение, возникающее из приказа о зачислении лица в образовательное учреждение. Представляется, что исследование связей участников образовательного процесса как системы правоотношений позволит объяснить и обеспечить сочетание в правовом регулировании данных отношений частных и публичных начал.

Литература

Балыхин, Г. ЕГЭ : надежды и ожидания / Г. Балыхин, А. Бердашкевич // Народное образование. – 2008. – № 10. – С. 14.

Воронина, А. А. Правовая природа договора об оказании образовательных услуг // Право и образование. – 2008. – № 10.

Кабалкин, А. Ю. Законодательство о сфере обслуживания населения : пособие для слушателей народ. ун - тов / А. Ю. Кабалкин. – М. : Знание, 1988. – 222 с.

Калабеков, Ш. В. Договор как универсальная правовая конструкция : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Калабеков Шамиль Владимирович. – М., 2004. – 32 с.

Кванина, В. В. Договор на оказание вузом образовательных услуг // Закон. – 2007. – № 4. – С. 31.

Кванина, В. В. Высшее учебное заведение как субъект права : проблемы частного и публичного права : монография. Челябинск, 2004. – 349 с.

Киримова, Е. А. Об образовательном праве / Е. А. Киримова // Право и образование. – 2005. – № 4.

Козырин, А. Н. Образовательное законодательство и образовательные системы зарубежных стран : монография / Федеральный центр образовательного законодательства, Центр публ.- правовых исслед. ; под ред. проф. А. Н. Козырина. – М., 2007. – 422 с.

³⁰ Сырых В. М. Указ. соч. С. 136.

³¹ См.: Огородов Д. В., Чельшев М. Ю. Конструкция смешанного договора в гражданском (частном праве) // Сделки : проблемы теории и практики : сборник статей. М., 2008 ; Чельшев М. Ю. Система межотраслевых связей гражданского права : цивилистическое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2009.

Корецкий, А. Д. Теория договорного регулирования гражданско-правовых отношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Корецкий Аркадий Данилович. – Ростов-на-Дону, 2007. – 58 с.

Кочерга, С. А. Правовое регулирование конституционного права граждан как потребителей образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования. / С. А. Кочерга, Н. М. Чепурнова // Право и образование. – 2008. – № 9.

Куров, С. В. Гражданско-правовое регулирование образовательных услуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Куров Сергей Владимирович. – М., 1999. – 23 с.

Мищенко, Е. А. Публичный договор в российском гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Мищенко Екатерина Анатольевна. – М., 2004. – 25 с.

Огородов, Д. В. Конструкция смешанного договора в гражданском (частном праве) / Д. В. Огородов, М. Ю. Чельшев // Сделки : проблемы теории и практики : сборник статей. – М., 2008.

Поташник, М. Педагогический гламур как способ ухода от реальных проблем // Народное образование. – 2008. – № 8. – С. 95.

Рожков, А. И. Договор оказания платных образовательных услуг в сфере общего образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Рожков Артемий Игоревич. – М., 2008. – 25 с.

Савицкая, Е. Финансирование общего среднего образования в России // Народное образование. – 2008. – № 10. – С. 32.

Санникова, Л. В. Услуги в гражданском праве России / Л. В. Санникова. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 150 с.

Смирнова, М. В. Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных общеобразовательных учреждениях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Смирнова Мария Владимировна. – М., 2006. – 201 с.

Спаская, В. В. Содержание образовательного правоотношения // Право и образование. – 2006. – № 6.

Сырых, В. М. Введение в теорию образовательного права / В. М. Сырых. М. : Готика, – 2002. – 340 с.

Твердова, Т. В. Образовательное учреждение как субъект гражданского права // Право и образование. – 2005. – № 3. – С. 130.

Чельшев, М. Ю. Система межотраслевых связей гражданского права : цивилистическое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Чельшев Михаил Юрьевич. – Казань, 2009. – 40 с.

Шкатулла, В. И. Договор об образовании : значение и содержание // Журнал российского права. – 2000. – № 10.

Шкатулла, В. И. Образовательное право : учебник для вузов / В. И. Шкатулла. – М. : НОРМА, 2001. – 681 с.

Южакова, О. В. Об определении образовательной услуги // Право и образование. – 2005. – № 5.

Жукова Т.В.

**Реализация принципов гражданского права в процессе
осуществления высшими учебными заведениями
образовательной деятельности**

Аннотация: Показаны особенности реализации принципов гражданского права в сфере образования на примере деятельности высшего учебного заведения; взаимосвязь принципов гражданского права с принципами образовательного права и принципами государственной политики в области образования в пределах рассматриваемой темы.

Ключевые слова: принципы гражданского права, юридическое равенство участников гражданских правоотношений, свобода договора, обеспечение восстановления нарушенных прав и их судебной защиты, принцип самостоятельности и инициативы (диспозитивности) в приобретении, осуществлении и защите гражданских прав, высшее учебное заведение.

Согласно преамбуле Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»¹ (далее – Закон об образовании) под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). По существу в приведенной норме-дефиниции сформулировано понятие образовательной деятельности через раскрытие ее целевой направленности. Среди норм, регламентирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления образовательной деятельности, ведущая роль принадлежит нормам-целям, нормам-принципам, нормам-определениям, нормам, стимулирующим и поощряющим деятельность образовательных организаций, педагогических работников, обучающихся.

Закон об образовании устанавливает принципы, которыми государство обязано руководствоваться при формировании и реализации своей образовательной политики, в том числе и при формировании законодательства в области образования (ст. 2). К ним отнесены гуманистический характер образования; единство федерального культурного и образовательного пространства; общедоступность образования; светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях; свобода и плюрализм в образовании; демократический, государственно-общественный характер управления образованием; автономность образовательных учреждений.

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

Образовательная политика государства лежит в основе осуществляемого им процесса правового регулирования обозначенной области общественных отношений и определяет содержание норм-принципов, регламентирующих образовательную деятельность.

В науке и практике под принципами (от лат. *princĭpĭum* – основа, начало) принято понимать, во-первых, основные, исходные положения какой-либо теории, основные правила деятельности; во-вторых, установившиеся, укоренившиеся, общепринятые, широко распространенные правила хозяйственных действий и свойства экономических процессов². Принципы права, как специфическая правовая конструкция, всегда находились в центре внимания юридической науки советского и современного периодов³. Причем исследования в указанном направлении осуществляются как с общетеоретических позиций, так и в контексте отдельных отраслей права, в том числе и не в последнюю очередь – гражданского права.

На наш взгляд, исследование различных аспектов реализации принципов права в конкретной сфере правового регулирования невозможно без уяснения места того или иного комплекса правовых норм в системе права в целом, без конкретизации природы общественных отношений, подвергающихся правовому воздействию, без выявления их частно- или публично правовой направленности.

По выражению В.Ф. Яковлева, «соотношение публичных и частных интересов всецело зависит от социально-экономического и политического строя, а в строе определяющим является, конечно, тип собственности. Если в прошлом у нас преобладала публичная собственность, то это неизбежно должно было означать приоритет публичного интереса, интереса общества и государства и существенное ограничение частных интересов... Основная задача права в том и состоит, чтобы обеспечить существование и частных интересов, и публичных интересов и обеспечить их разумное, оптимальное соотношение, разумеется, исходя из конкретных исторических, социальных и прочих условий»⁴. Следует согласиться с В.Н. Зенковым, что как в целом в обществе, так и в сфере образования соотношение публичных и частных интересов выступает главным фактором правообразования и правоприменения⁵.

² См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь : [примерно 12 тыс. терминов]. М. : ИНФРА-М, 2006. 494 с.

³ Подробный анализ научных подходов к характеристике принципов права см. в кн.: Кузнецова О. А. Нормы-принципы российского гражданского права. М., 2006.

⁴ Яковлев В. Ф. Экономика. Право. Суд. М., 2003. С. 196–197.

⁵ См.: Зенков В. Н. Правовое регулирование образовательных услуг: публичные и частные интересы // Законодательство в сфере образования : обеспечение частных и публичных интересов : материалы научно-практической конференции (Москва, 11 апреля 2007 г.) М., 2007. С. 22.

Традиционно образование считалось предметной областью административно-правового регулирования. В литературе отмечается, что в советский период образовательное законодательство формировалось преимущественно как специальная часть административного законодательства, в центре его стояли проблемы государственного управления сферой образования⁶. Однако в современных условиях развития рыночных отношений, переориентирования государственной политики не только на удовлетворение публичных интересов, но и потребностей отдельных индивидов область частноправового регулирования общественных отношений в образовательной сфере значительно расширяется. Наиболее наглядно соотношение публичных и частных интересов представлено в деятельности образовательных учреждений по оказанию образовательных услуг⁷. Данная деятельность, порождающая образовательные отношения, органично вписывается в предмет гражданско-правового регулирования. И в данном случае нельзя не согласиться с утверждением, что гражданско-правовое регулирование отношений, субъектом которых является высшее учебное заведение, обладает определенной спецификой, обусловленной в первую очередь тем, что на высшее учебное заведение возложена образовательная публичная функция государства. В силу этого гражданско-правовые нормы пронизаны элементами публично-правового регулирования (в определенных пределах присутствует императивность предписаний)⁸.

Тем не менее, наличие элементов публично-правового регулирования образовательной деятельности не меняет по сути своей гражданско-правовой природы договорных отношений в сфере оказания образовательных услуг высшими учебными заведениями. При этом безусловное наличие публичного интереса в осуществлении образовательной деятельности не может не оказывать влияния на действие в целом норм гражданского права в указанной сфере общественных отношений и норм, закрепляющих принципы гражданского права, в частности.

Образовательная деятельность по своему содержанию и формам является весьма многообразной и многоплановой. В рамках статьи мы остановимся только на анализе вопросов реализации принципов гражданского права при осуществлении образовательной деятельности в форме оказания образовательных услуг.

Наиболее полно публичный интерес представлен в отношениях по оказанию образовательных услуг за счет средств соответствующих бюджетов.

⁶ См.: Социальное законодательство : научно-практическое пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров В. Н. Зенков. М., 2005..

⁷ См.: Зенков В. Н. Указ. соч. С. 22.

⁸ См.: Потапенко В. С. Гражданско-правовые элементы в системе регулирования услуг в сфере образования // Журнал российского права. 2008. № 11..

Публичный интерес определяется тем, что образование обеспечивает самовоспроизводство интеллектуального потенциала, нравственных ценностей и культурного богатства, национальную безопасность⁹. Соответственно правовое регулирование в указанной сфере базируется на принципах публичного права.

Иная ситуация складывается при осуществлении деятельности по оказанию образовательных услуг за счет обучающихся или иных лиц, вносящих плату за их обучение. Если максимально обобщить встречающееся в научной литературе многообразие оценок правовой природы данных отношений, то можно выделить две основные позиции.

Первая из них сводится к тому, что оказание образовательных услуг на возмездной основе – это сфера действия публичного права и складывания публичных правоотношений: административных, образовательных, педагогических¹⁰. Известно утверждение Е.А. Суханова о том, что «образовательные правоотношения всегда содержат элементы властных отношений, отношений неравенства, подчинения, что проявляется как на стадии поступления гражданина в учреждение профессионального образования, так и на всех стадиях обучения»¹¹.

Аналогичной позиции придерживаются С.А. Кочерга и Н.М. Чепурнова. Так, названные авторы полагают, что «... образовательные отношения находятся не в гражданско-правовой, а административно-правовой сфере, поскольку имеют публично-правовой характер»; «...по целевому и социальному назначению образовательные услуги являются видом государственных услуг по реализации образовательной социальной функции государства, они направлены на создание условий по всестороннему развитию личности и реализации права на получение образования, в том числе профессионального в образовательных учреждениях различных организационно-правовых форм, за счет государства – на конкурсной основе, без конкурса за счет своих средств или заинтересованных лиц на договорной основе»¹². Из данного посыла указанные авторы приходят к «однозначному выводу», «что сфера общественных отношений в обоих случаях охватывается публично-правовой сферой деятельности государства и функционирования его аппарата, к которому относятся образова-

⁹ См.: Пушкин А. И. Образовательная функция современного российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2002. С. 14.

¹⁰ См., напр.: Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / отв. ред. В. И. Шкатулла. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 634 ; Сырых В. М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000. С. 30-32.

¹¹ См.: Суханов Е. А. Осторожно: гражданско-правовые конструкции // Законодательство. 2003. № 9. С. 62.

¹² Кочерга С. А., Чепурнова Н. М. Правовое регулирование конституционного права граждан как потребителей образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования // Право и образование. 2008. № 9. С. 7.

тельные учреждения государственные, автономные, негосударственные и т.д.); «это вид административных отношений в образовательной сфере»¹³. «В этой связи, – продолжают исследователи, – по своей сущности и содержанию эти общественные отношения являются однотипными и находятся в публично-правовой сфере, и должны иметь единые правовые основания их регламентации»¹⁴.

Позволим себе не согласиться с приведенными выше умозаключениями. Одним из правовых оснований получения высшего профессионального образования на возмездной основе является соответствующий договор, представляющий собой классическую правовую конструкцию частного права (что, кстати, не отрицают и сами авторы анализируемой статьи). Даже применительно к образовательной деятельности, осуществляемой за счет средств соответствующих бюджетов, ученые констатируют: «Законодательство об образовании не требует оформлять *договорные* (выделено автором) отношения между вузом и студентом-бюджетником в виде договора. Основанием является изданием приказа о зачислении студента в вуз при осуществлении образовательной деятельности на бюджетной основе»¹⁵. При этом С.А. Кочерга и Н.М. Чепурнова и делают однозначный вывод, что в целях правового регулирования образовательной деятельности должны применяться исключительно принципы публичного права: императивность, подчиненное положение субъектов, обязательность властных предписаний, по большей степени штрафная функция ответственности¹⁶.

Вторая, на наш взгляд, более взвешенная позиция, представлена, в частности, в работах В.В. Кваниной¹⁷, Л.В. Санниковой¹⁸, О.А. Чернеги¹⁹, С.В. Курова²⁰. Согласно их взглядам, анализируемые правоотношения имеют гражданско-правовую природу.

В целом же можно согласиться с точкой зрения А.Н. Козырина, отмечающего, что образование представляет собой огромную по своим масштабам отрасль российской экономики, грандиозный имущественный комплекс, нуждающийся, с одной стороны, в регламентации возникающих в сфере образования гражданских и трудовых отношений, а с другой – в достойном и беспере-

¹³ Кочерга С. А., Чепурнова, Н. М. // Право и образование. С. 9.

¹⁴ Кочерга С. А., Чепурнова Н. М. // Право и образование. С. 7.

¹⁵ Кочерга С. А., Чепурнова Н. М. Указ. соч. С. 6.

¹⁶ См.: там же. С. 9.

¹⁷ См.: Кванина В. В. Договор на оказание вузом образовательных услуг // Закон. 2007. № 4.

¹⁸ См.: Санникова, Л. В. Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве. М., 2007; Её же. Услуги в гражданском праве России. М., 2006.

¹⁹ См.: Комментарий статьи 46 // Постатейный комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / под ред. А. Н. Козырина, В. В. Насонкина. М., 2005.

²⁰ См.: Куров С. В. Образование и гражданское право. М., 2004.

бойном финансировании, без которого невозможно предоставление качественных образовательных услуг. Поэтому «современное образовательное право формируется как комплексная отрасль российского законодательства, объединяющая нормы различной правовой принадлежности – гражданского, семейного, трудового, административного и других отраслей права»²¹.

Не вдаваясь в детали дискуссии об образовательном праве как об элементе системы российского права, позволим себе утверждать, что специфика функционирования образовательных организаций в сфере высшего профессионального образования, наличие общественного интереса в их деятельности накладывает отпечаток на формы и степень полноты реализации принципов гражданского права при ее осуществлении.

В рамках данной работы не представляется возможным детальное рассмотрение специфики реализации всех принципов гражданского права при осуществлении образовательной деятельности. Исходя из этого, считаем приемлемым сконцентрировать свое внимание на тех из них, на примере реализации которых наиболее ярко, рельефно проявляется специфика их действия при оказании образовательных услуг и доказывается гражданско-правовой характер отношений, вытекающий из данной деятельности.

Принцип свободы договора. По мнению О.А. Кузнецовой, принцип свободы договора является частью принципа диспозитивности. Вместе с тем, отмечает автор, его значение для гражданско-правового регулирования настолько велико, что он вполне обоснованно обособлен от принципа диспозитивности и рассматривается в качестве самостоятельной нормы-принципа²². В то же время в гражданском обороте действие указанного принципа имеет ряд ограничений, устанавливаемых нормативно.

В образовательной деятельности высших учебных заведений специфика действия рассматриваемого принципа, на наш взгляд, проявляется в следующем. Для граждан свобода заключения указанного договора означает добровольное принятие решения – заключать или не заключать договор; для вузов свобода заключения договора носит принудительный характер, то есть возникает гражданско-правовая обязанность заключения договора²³. Таким образом, возникает вопрос, существуют ли основания для отнесения договора возмездного оказания образовательных услуг к категории публичного договора? В литературе высказываются две точки зрения по данному поводу.

²¹ Козырин А. Н. Современные контуры образовательного права // Закон. 2007. № 4.

²² См.: Кузнецова О. А. Нормы-принципы российского гражданского права. М., 2006. С. 157–158.

²³ См.: Василенко А. А. Сложный юридический состав оснований возникновения обязательств по договору оказания услуг по подготовке специалиста в высшем учебном заведении // Право и образование. 2008. № 9. С. 29.

Анализируя доводы Л.В. Санниковой о невозможности отнесения договора об оказании платных медицинских услуг к категории публичного договора и проецируя его на сходные по правовой природе договорные отношения по оказанию возмездных образовательных услуг, следует признать вслед за названным автором, что в силу того, что в ст. 426 ГК РФ в качестве субъекта публичного договора указана коммерческая организация, а платные услуги (соответственно, медицинские или образовательные) оказываются учреждениями (то есть некоммерческими юридическими лицами), по субъектному составу указанные договоры (по сути, по формальному признаку – Т.Ж.) не могут быть признаны публичными²⁴. Автор настоящей статьи в свое время также разделял приведенную выше точку зрения, что буквальное толкование норм ст. 426 ГК РФ не позволяет относить договор возмездного оказания образовательных услуг к категории публичных договоров²⁵.

Ряд специалистов указывает на необходимость расширения субъектного состава публичного договора²⁶. С.В. Куров практически признает публичным договором договор оказания образовательных услуг на возмездной основе (правда, прямо не используя данную гражданско-правовую категорию)²⁷.

По нашему мнению, с учетом содержания положений статьи 426 ГК РФ в настоящее время необходимо использовать расширительное (распространительное) толкование закрепленных в ней правовых норм. Как отмечал В.С. Нерсесянц, расширительное толкование необходимо там, где «подлинный нормативный смысл правового положения текста шире его словесного выражения»²⁸. Вместе с тем, по справедливому замечанию С.С. Алексеева, распространительное толкование должно осуществляться строго в пределах толкуемой нормы, не должно расширять содержание нормы, а призвано только выявлять действительный смысл юридической нормы, смысл «буквы»²⁹. Распространительное толкование может иметь место только тогда, когда именно такое толкование закона вытекает из самого закона, правильно выражает его мысль и обеспечивает правильное понимание смысла закона и правильное его применение³⁰.

Именно такая ситуация, по нашему мнению, складывается в настоящее время с применением положений ГК РФ о публичном договоре. Полагаем, что

²⁴ См.: Санникова Л. В. Услуги в гражданском праве России. С. 81.

²⁵ См.: Жукова Т. В. Договор возмездного оказания образовательных услуг. Киров, 2005. С. 68.

²⁶ См.: Кванина В. В. Высшее учебное заведение как субъект права : проблемы частного и публичного права. Челябинск, 2004. С. 217 ; Мищенко Е. А. Публичный договор в российском гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

²⁷ См.: Куров С. В. Указ. соч. С. 87–88.

²⁸ Нерсесянц В. С. Теория права и государства. М., 2007. С. 229.

²⁹ См.: Алексеев С. С. Государство и право. М., 2008. С. 142.

³⁰ См.: Рассолов М. М. Проблемы теории государства и права. М., 2007. С. 275.

по смыслу ст. 426 ГК РФ положения о публичном договоре должны распространяться и на отношения с участием некоммерческих организаций (в том числе функционирующих в сфере образования), в тех ситуациях, когда они с учетом своей специальной правосубъектности осуществляют приносящую прибыль деятельность от производства товаров, выполнения работ или оказания услуг (п. 2 ст. 24 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³¹; ст. 45–47 Закона об образовании; ст. 29 Федерального закона от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³²).

Результатом расширительного толкования положений о публичном договоре, на наш взгляд, является содержание Постановления Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»³³. Так, согласно п. 13 Правил оказания платных образовательных услуг «исполнитель обязан заключить договор при наличии возможности оказать запрашиваемую потребителем образовательную услугу». Кроме того, «исполнитель не вправе оказывать предпочтение одному потребителю перед другим в отношении заключения договора, кроме случаев, предусмотренных законом и иными нормативными правовыми актами». Сравнение приведенных выше норм с положениями пункта 1 статьи 426 ГК РФ позволяет сделать, по нашему мнению, однозначный вывод о том, что формулируя положения Правил оказания образовательных услуг о договоре на оказание образовательных услуг, Правительство Российской Федерации в качестве правовой модели использовало гражданско-правовую конструкцию публичного договора.

Пункт 4 ст. 426 ГК РФ гласит о том, что в случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации, а также уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти могут издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.).

В соответствии с п. 2 ст. 29 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» высшее учебное заведение вправе в пределах, установленных лицензией, осуществлять сверх финансируемых за счет средств соответствующего бюджета контрольных цифр приема студентов подготовку специалистов по соответствующим договорам с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами в объеме, согласованном с органом исполнительной власти или исполнительно-распорядительным органом городского округа, муниципального района, в ведении которого это выс-

³¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³² СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

³³ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3016.

шее учебное заведение находится. Пунктом 16 Постановления Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 определено, что примерные формы договоров утверждаются федеральным органом управления образованием. И такая форма была утверждена Приказом Минобразования РФ от 28.07.2003 № 3177 «Об утверждении примерной формы договора на оказание платных образовательных услуг в сфере профессионального образования»³⁴.

Настаивать на сформулированном выше положении о применении расширительного толкования положений ГК РФ о публичном договоре нам позволяет также то обстоятельство, что и правотворческие и судебные органы применяют к анализируемым отношениям нормы Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»³⁵, который договоры на оказание услуг гражданам рассматривает в качестве публичных.

Принцип равенства участников гражданских правоотношений означает отсутствие отношений власти и подчинения между ними, равный правовой режим для всех участников гражданских правоотношений, применение к ним одних и тех же гражданско-правовых норм, равный подход законодателя и правоприменителя к гражданам, юридическим лицам и публичным образованиям как участникам гражданских правоотношений. Как отмечает О.А. Кузнецова, равенство как принцип гражданского права означает, прежде всего, равенство правовых возможностей субъектов правоотношений, причем равенство правовых возможностей участников гражданского оборота вне связи с конкретным правоотношением³⁶. При этом исследователем предлагается выделять публично-правовое равенство, то есть равенство участников гражданского оборота перед лицом государства, и равенство участников конкретного правоотношения – контрактное (частноправовое) равенство³⁷.

В целом, соглашаясь с предлагаемым делением, мы наблюдаем специфику проявления принципа равенства участников гражданских правоотношений применительно к сфере образовательных услуг как во внешних взаимосвязях образовательных организаций, характеризующих их правовой статус (во взаимоотношениях с государством), так и внутренних – в отношениях: образовательная организация – студент.

Так, при анализе правового статуса государственных и негосударственных образовательных организаций мы видим отступление от принципа статусного равенства. В частности, при рассмотрении одной из жалоб Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные заявителем

³⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 51.

³⁵ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

³⁶ См.: Кузнецова О. А. Нормы-принципы российского гражданского права. М., 2006. С. 132.

³⁷ См.: Там же. С. 133.

материалы, не нашел оснований для принятия ее к рассмотрению³⁸. Им было отмечено, что Конституция Российской Федерации не предусматривает право негосударственных образовательных учреждений на государственное (муниципальное) финансирование, равно как не предполагает, что правовое положение государственных (муниципальных) образовательных учреждений и негосударственных образовательных учреждений должно быть одинаковым. Как следует из ее статьи 43, общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования гарантируется в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (часть 2); каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (часть 3). Подобных прав и гарантий граждан в отношении обучения в негосударственных образовательных учреждениях Конституция Российской Федерации не предусматривает. Ни ст. 2 «Принципы государственной политики в области образования» Закона об образовании, ни другие его статьи не содержат норм, которые свидетельствовали бы о равном положении государственных и негосударственных образовательных учреждений.

В договорных отношениях «высшее учебное заведение – студент» реализация принципа юридического равенства сторон подлежит корректировке с учетом того, что указанный договор относится к договорам присоединения (данное утверждение не оспаривается практически никем из ученых, разрабатывающих данную проблематику), а также то обстоятельство, что сам образовательный процесс в высших учебных заведениях достаточно жестко императивно регламентирован нормами законодательства об образовании. Видимо, последнее обстоятельство позволяет Д.Н. Бахраху утверждать, что характерной чертой договора о платном обучении в государственном вузе является сочетание власти и равноправия³⁹.

³⁸ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы частного образовательного учреждения «Школа Евстафьева среднего (полного) общего образования» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 21 статьи 16 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2007 № 80-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России. С. 339.

Еще одним изъятием из действия принципа свободы договора в сфере образования является неприменимость к действиям высшего учебного заведения положения, закрепленного в п. 2 ст. 782 ГК РФ, согласно которому исполнитель по договору возмездного оказания услуг вправе отказаться от исполнения обязательств по договору при условии полного возмещения заказчику убытков. Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 06.06.2002 № 115-О констатировал невозможность образовательной организации отказаться от исполнения договора по любым основаниям⁴⁰.

Принцип диспозитивности справедливо называют ведущим принципом системы принципов гражданского права⁴¹. Причем категория диспозитивности применяется для обозначения и как основной характеристики метода гражданско-правового регулирования, и одного из основополагающих принципов гражданского права как отрасли права. Как отмечает В.Ф. Яковлев, диспозитивность в качестве черты метода проявляется в дозволительной направленности правового регулирования, предполагает наделение субъектов права гражданской правоспособностью как совокупностью правовых возможностей⁴². Диспозитивность, как принцип гражданского права, по мнению О.А. Красавчикова, означает установление прав, которые могут приобретаться и осуществляться субъектом по его усмотрению⁴³.

Проявления принципа диспозитивности в правовом регулировании образовательной деятельности можно обнаружить в значительном количестве норм законодательства об образовании. Так, например, как выше было отмечено, высшее учебное заведение вправе в пределах, установленных лицензией, осуществлять сверх финансируемых за счет средств соответствующего бюджета контрольных цифр приема студентов подготовку специалистов по соответствующим договорам с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами (п. 2 ст. 29 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Высшее учебное заведение самостоятельно решает вопросы по заключению договоров, определению обязательств и иных условий, не противоречащих законодательству Российской Федерации и уставу данного высшего учебного заведения.

В связи со сказанным представляется вполне справедливым мнение В.Н. Зенкова о том, что императивный метод в сфере регулирования образовательных отношений не является всеобщим, не играет решающего значения.

⁴⁰ Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 1.

⁴¹ См.: Кузнецова О. А. Нормы-принципы российского гражданского права. М., 2006. С. 84.

⁴² См.: Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 74.

⁴³ См.: Красавчиков О. А. Диспозитивность в гражданско-правовом регулировании // Советское государство и право. 1970. № 1. С. 48.

Значительно шире для регламентации образовательных отношений применяется диспозитивный метод, учитывающий права граждан на образование, свободу выбора формы обучения и типа образовательного учреждения, учитывающий автономию образовательных учреждений, академические свободы педагогических работников в выборе методики преподавания и воспитания⁴⁴.

Таким образом, принципы гражданского права находят свое непосредственное отражение в осуществлении образовательной деятельности высшими учебными заведениями. Однако их реализация в указанной сфере осуществляется с определенными изъятиями и необходимой корректировкой, обусловленными наличием ярко выраженного публичного интереса в процессе воспитания и обучения обучающихся.

Литература

Алексеев, С. С. Государство и право : учеб. пособ. для вузов / С. С. Алексеев. – М. : ТК Велби : Проспект, 2008. – 152 с.

Бахрах, Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2000. – 640 с.

Василенко, А. А. Сложный юридический состав оснований возникновения обязательств по договору оказания услуг по подготовке специалиста в высшем учебном заведении // Право и образование. – 2008. – № 9. – С. 29.

Жукова, Т. В. Договор возмездного оказания образовательных услуг / Т. В. Жукова. – 2-е изд., испр. и доп. – Киров : Кировский филиал Академии Минюста России, 2005. – С. 68.

Зенков, В. Н. Совершенствование правового статуса государственных организаций образования // Журнал российского права. – 2006. – № 4.

Кванина, В. В. Высшее учебное заведение как субъект права : проблемы частного и публичного права / В. В. Кванина. – Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2004. – 349 с.

Кванина, В. В. Договор на оказание вузом образовательных услуг // Закон. – 2007. – № 4. – С. 31.

Козырин, А. Н. Современные контуры образовательного права / А. Н. Козырин // Закон. – 2007. – № 4.

Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / отв. ред. В. И. Шкатулла. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2001. – 634 с.

⁴⁴ См.: Социальное законодательство : научно-практическое пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. Н. Зенков. М., 2005.

Комментарий статьи 46 // Постатейный комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / под ред. А. Н. Козырина, В. В. Насонкина. – М. : Юристъ. – 2006. – 509 с.

Кочерга, С. А. Правовое регулирование конституционного права граждан как потребителей образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования. / С. А. Кочерга, Н. М. Чепурнова // Право и образование. – 2008. – № 9.

Красавчиков, О. А. Диспозитивность в гражданско-правовом регулировании // Советское государство и право. – 1970. – № 1. – С. 48.

Кузнецова, О. А. Нормы-принципы российского гражданского права / О. А. Кузнецова. – М. : Статут, 2006. – 267 с.

Куров, С. В. Образование и гражданское право : учеб. пособие / С. В. Куров. – М. : Готика, 2004. – 123 с.

Мищенко, Е. А. Публичный договор в российском гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Мищереко Екатерина Анатольевна. – М., 2004. – 25 с.

Нерсесянц, В. С. Теория права и государства : краткий учебный курс / В. С. Нерсесянц. – М. : НОРМА, 2007. – 261 с.

Потапенко, В. С. Гражданско-правовые элементы в системе регулирования услуг в сфере образования // Журнал российского права. – 2008. – № 11.

Пушкин, А. И. Образовательная функция современного российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пушкин Александр Иванович. – Нижний Новгород, 2002. – 26 с.

Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Инфра-М, 2006. – 494 с.

Рассолов, М. М. Проблемы теории государства и права / М. М. Рассолов. – М. : Юнити, 2007. – 431 с.

Санникова, Л. В. Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве / Л. В. Санникова. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 111 с.

Санникова, Л. В. Услуги в гражданском праве России / Л. В. Санникова. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 150 с.

Социальное законодательство : научно-практическое пособие / Ю. А. Тихомиров, В. Н. Зенков. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 352 с.

Суханов, Е. А. Осторожно : гражданско-правовые конструкции // Законодательство. – 2003. – № 9. – С. 62.

Яковлев, В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / В. Ф. Яковлев. – Свердловск, 1972. – 410 с.

Яковлев, В. Ф. Экономика. Право. Суд / В. Ф. Яковлев. – М. : Наука, 2003. – 596 с.

Батрова Т.А.

Гражданско-правовые аспекты оказания образовательных услуг

Аннотация: Исследуется правовая природа отношений, возникающих между образовательным учреждением и обучающимся за счет бюджетных средств – студентом.

Ключевые слова: образовательные услуги, студент, контракт, репетиторство, образовательное учреждение, обязательное государственное социальное страхование.

Образовательные услуги в последнее время все чаще привлекают к себе внимание, поскольку сфера их применения неуклонно расширяется. Это, в свою очередь, требует определения правовой природы образовательных услуг, специфики правового статуса участников соответствующих отношений, а также возможных механизмов защиты их прав и законных интересов.

В связи с этим нельзя не отметить своеобразие услуг, оказываемых за счет бюджетных средств, которые не вписываются ни в одну из существующих в ГК РФ конструкций договорных отношений, хотя в силу общих начал гражданского законодательства не противоречат ему. Как представляется, в данном случае есть основания говорить о трехсторонних отношениях, где государство выступает в качестве заказчика услуг, образовательное учреждение – в качестве исполнителя, а студент – в качестве потребителя услуг. При этом государство определяет параметры оказания образовательных услуг с помощью образовательных стандартов и обеспечивает их финансирование по нормативам, определяемым по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения, уровню образовательных программ в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе (п. 2 ст. 41 Закона РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1¹, далее – Закон об образовании).

Интересно, что студент, как правило, никаких обязательств перед государством, оплачивающим его обучение, не несет. Исключение составляет целевая контрактная подготовка специалистов с высшим и средним профессиональным образованием, которая предполагает заключение студентом контракта на срок до 3 лет с конкретным работодателем по предложению, которое делается руководителем учебного заведения не позднее, чем за 3 месяца до его окончания². Между тем стоило бы поставить вопрос о частичном возмещении

¹ См.: Ведомости Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

² См.: Положение о целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием : утв. Постановлением Правительства РФ от 19.09.1995 № 942 // СЗ РФ. 1995. № 39. Ст. 3777.

понесенных государством расходов при ненадлежащем отношении студента к процессу обучения.

В бюджетных образовательных учреждениях обязательство возникает из сложного юридического состава, где договору вообще места не находится, поскольку предоставление соответствующего объема услуг конкретному лицу обусловлено, во-первых, соблюдением абитуриентом установленных законом условий поступления в учебное заведение (прохождение конкурсного отбора или подтверждение права на поступление в него на льготных условиях), во-вторых, изданием приказа о зачислении абитуриента, выдержавшего вступительные испытания, подтверждающего возникновение взаимных прав и обязанностей, содержание которых определяется не только действующим законодательством, но и внутренними документами учебного учреждения.

Оплата государством предоставляемых образовательных услуг фактически не зависит от качества их оказания, поскольку этот параметр трудно отразить в смете образовательного учреждения, являющейся основой для финансирования его деятельности. Единственным механизмом контроля в этих условиях становится лицензирование, аттестация, государственная и общественная аккредитация, при проведении которых осуществляется проверка уровня профессиональной подготовки специалистов и соблюдение общеустановленных требований к организации образовательного процесса, от его методического обеспечения до наличия соответствующей материальной базы. Впрочем, качество образования как научная категория, само по себе, остается пока мало понятным, плохо описанным, по-разному истолкованным понятием³, поскольку, как справедливо отмечается в литературе, на законодательном уровне не только не закреплены критерии качества образовательной услуги, но и не установлен механизм его определения⁴. Скорее можно говорить об имидже образовательного учреждения.

Подобную правовую конструкцию общественных отношений нельзя назвать уникальной. Похожую модель отношений можно обнаружить в системе страхования, одной из разновидностей которого ГК РФ признает обязательное государственное страхование, осуществляемое по установленным нормативам за счет бюджетных средств в интересах третьих лиц на основании закона (ст. 969 ГК РФ), что не мешает их обязательственному характеру. Как видно, существенная специфика возникающих в подобных случаях отношений не мешает определению их правовой природы и не служит основанием для значи-

³ См.: Жукова Т. В. Проблемы договорного регулирования возмездного оказания образовательных услуг // Юрист. 2003. № 8.

⁴ См.: Кванина В. В. Договор на оказание вузом образовательных услуг // Закон. 2007. № 4.

тельного их обособления от других форм страхования, поскольку с экономической точки зрения они практически тождественны.

Думается, такой подход можно было бы распространить и на образовательные услуги, разграничив соответственно бюджетную и внебюджетную формы их оказания, различия между которыми можно представить следующим образом.

Таблица 1.

критерии разграничения услуг	бюджетная форма оказания образовательных услуг	внебюджетная форма оказания образовательных услуг
в чьих интересах заключаются	Всегда в интересах третьих лиц	Как в интересах третьих лиц, так и заказчика услуг
источник финансирования	Бюджетные средства	Частный капитал
объем финансирования	Определяется заказчиком по установленным им нормативам	Определяется исполнителем услуг исходя из субъективно определяемых им затрат на обучение
основания возникновения обязательств	Закон	Договор
механизмы контроля качества оказания услуг со стороны заказчика	Административно-правовые (аккредитация, лицензирование)	Гражданско-правовые
предоставление преимуществ при зачислении в учебное заведение	Является обязательным для исполнителя услуг	Относится на усмотрение исполнителя услуг

При таком подходе, в основе которого лежит признание единства экономической и правовой природы образовательных услуг, нет достаточных оснований для ограничения прав учащихся бюджетных учреждений в использовании механизмов, предусмотренных Законом РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1, хотя в литературе и судебной практике

сложилось мнение, согласно которому для распространения на отношения по оказанию бесплатных образовательных услуг законодательства о защите прав потребителей в качестве потребителя должно выступать только лицо, самостоятельно оплачивающее услуги по возмездному договору⁵. Между тем гражданин, использующий услуги исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, признается потребителем вне какой-либо связи с фактом их оплаты.

Не меньшую правовую проблему представляет репетиторство, которое закон относит к числу платных образовательных услуг (ст. 45 Закона об образовании), преимущественно оказываемых физическими лицами. Предполагается, что подобная индивидуальная педагогическая деятельность, сопровождающаяся получением доходов, является предпринимательской и в силу этого подлежит регистрации в соответствии с законодательством РФ (ст. 48 Закона об образовании).

Однако, как показывает практика, педагоги редко стремятся к получению статуса индивидуального предпринимателя, а в некоторых случаях не имеют права этого делать⁶. Привлечение же их к ответственности, а тем более взыскание полученных ими доходов в бюджет соответствующего уровня существенно затруднено, поскольку эти отношения, как правило, не только не оформляются, но и не афишируются. В результате оказание индивидуальных образовательных услуг создает благоприятные условия для теневого движения капитала в достаточно крупных размерах, учитывая то, что репетиторство стало «разъедать» даже начальную школу, где учителя стали оказывать помощь ученикам в выполнении ими же данных домашних заданий. Хорошую почву для развития репетиторства создала осуществляемая реформа образования, где основой контроля знаний стал единый государственный экзамен.

Заказчики таких услуг оказываются в полной зависимости от исполнителя, который сам определяет стоимость услуги, периодичность и продолжительность ее оказания, при необходимости продлевая срок обучения, фактически не гарантируя ее качества, тем более что индивидуальная педагогическая деятельность не лицензируется. Особенно трудно строятся отношения в сред-

⁵ См.: Ершов В. Проблемы судебной защиты прав граждан по договорам об оказании платных образовательных услуг // Мировой судья. 2008. № 8.

⁶ Имеется в виду педагогический состав учебных заведений, сотрудники которых, имея статус военнослужащих (сотрудников органов внутренних дел и т.п.), не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, хотя педагогическая, научная и иная творческая деятельность для них допустима. Получается явное противоречие: заниматься педагогической деятельностью по договорам с образовательными учреждениями можно, а индивидуально образовательные услуги оказывать нельзя, хотя их содержание от этого вряд ли меняется.

ней школе, где репетиторство нередко навязывается, в том числе путем умышленного, но трудно доказываемого, нарушения баланса между объемом и качеством преподавания учебного материала и характером предъявляемых требований при контроле знаний учащихся. На фоне искусственно вызванной низкой успеваемости у родителей формируется ложное представление о необходимости оплаты такого рода услуг. В случаях, когда факт их навязывания отчетливо осознается, родители все равно предпочитают платить, а не идти на конфликт с образовательным учреждением, справедливо опасаясь за благополучие своего ребенка.

Нельзя сказать, что в законодательстве отсутствуют механизмы защиты прав потребителей подобных услуг. Однако случаи привлечения к ответственности, в том числе уголовной, за незаконную педагогическую деятельность пока не известны.

Таким образом, приходится констатировать, что правовое регулирование образовательных услуг, несмотря на обширную нормативную правовую базу, находится на довольно-таки низком уровне, который не обеспечивает в полной мере защиту прав и законных интересов лиц, получающих образование.

Литература

Еришов, В. Проблемы судебной защиты прав граждан по договорам об оказании платных образовательных услуг // *Мировой судья*. – 2008. – № 8.

Жукова, Т. В. Проблемы договорного регулирования возмездного оказания образовательных услуг // *Юрист*. – 2003. – № 8.

Кванина, В. В. Договор на оказание вузом образовательных услуг // *Закон*. – 2007. – № 4.

Михеева Л.Ю.

Вопросы экономической деятельности образовательного учреждения

Аннотация: На основе анализа гражданского, налогового и образовательного законодательства, а также правовых положений Конституционного Суда РФ соотносятся понятия «экономическая», «предпринимательская» и «приносящая доход деятельность» применительно к деятельности образовательного учреждения; осуществлена классификация экономической деятельности учреждения.

Ключевые слова: учреждения, бюджетные учреждения, экономическая деятельность, предпринимательская деятельность, приносящая доход деятельность учреждения.

Образовательные учреждения в силу объективных факторов выступают в качестве субъектов не только образовательных, но и экономических отношений. При этом законодатель не всегда четко отграничивает в нормативных правовых актах понятия «экономическая», «предпринимательская» и «приносящая доходы» деятельность учреждения.

Термин «экономическая деятельность» не используется в нормах Федеральных законов, составляющих основу отраслевого законодательства об образовании – Закона Российской Федерации "Об образовании" от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (далее – Закон об образовании) и Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (далее – Закон о высшем и послевузовском образовании).

Между тем это в достаточной мере распространенное понятие, наделенное определенным юридическим содержанием. Так, в соответствии со ст. 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности. Более того, каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34 Конституции РФ).

Большинство актов конституционного толкования связывает понятие «экономическая деятельность» с вопросами жизнедеятельности хозяйствующих субъектов, в связи с чем в его содержание в большей степени вкладывается предпринимательский смысл: «реализуя право, закрепленное в статье 34, граждане вправе определять сферу этой деятельности и осуществлять соответствующую деятельность в индивидуальном порядке либо совместно с другими лицами путем участия в хозяйственном обществе, товариществе или производ-

ственном кооперативе, т.е. путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства, самостоятельно выбирать экономическую стратегию развития бизнеса, использовать свое имущество с учетом установленных Конституцией Российской Федерации гарантий права собственности и поддержки государством добросовестной конкуренции»¹.

В то же время, определяя внесение вкладов в кредитные организации как разновидность экономической деятельности, Конституционный Суд Российской Федерации акцентирует внимание на получении дохода как экономической составляющей деятельности вкладчика: «посредством заключения договоров банковского вклада граждане осуществляют иную не запрещенную законом экономическую деятельность, рассчитывая при этом получить доход в виде процентов по вкладу»².

Тем не менее, учитывая вариативность возможностей физических и юридических лиц, их экономическую деятельность нельзя сводить исключительно к действиям, направленным на получение дохода. Без сомнения, экономический характер носит благотворительная деятельность – «добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки»³.

В целях дальнейшего исследования под экономической деятельностью (в том числе применительно к образовательным учреждениям) будет пониматься совокупность целенаправленных действий лица в сфере имущественных отношений с иными субъектами гражданского права.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.02.2004 г. № 3-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона "Об акционерных обществах", регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании "Кадет Истеблишмент" и запросом Октябрьского районного суда города Пензы". См. также Постановление Конституционного Суда РФ от 15.03.2005 г. № 3-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона "Об акционерных обществах" в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан".

² Постановление Конституционного Суда РФ от 22.07.2002 г. № 14-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации "Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков" и жалобой ОАО "Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств".

³ Федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях".

С позиции конституционных норм, как выше было показано, понятие «экономическая деятельность» является родовым для понятия «предпринимательская», что предопределяет широкий подход к рассмотрению этих категорий применительно к деятельности образовательных учреждений.

Универсальный характер термина «экономическая деятельность» позволяет выделить в нем не только предпринимательскую, но и другие виды деятельности. Так, применительно к некоммерческим организациям вообще и бюджетным учреждениям в частности Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ) использует понятия «основная уставная деятельность (не связанная с предпринимательской деятельностью)» – статьи 39 и 43, «предпринимательская деятельность», «некоммерческая деятельность» – статья 256.

Статья 47 Закона об образовании именуется «предпринимательской и иной приносящей доход», а статья 29 Закона о высшем и послевузовском образовании вводит специальное юридическое понятие «платная деятельность в области образования и в других областях».

Вместе с тем гражданское законодательство термина «платная деятельность» не знает, что дает основание заменить его на более ясный – «приносящая доход деятельность» (п. 2 ст. 298 ГК РФ).

Разнообразие перечисленных юридических терминов дополняется также их смешением. Законодатель в нормах публично-отраслевой принадлежности в одних случаях использует понятия «предпринимательская» и «коммерческая» деятельность как синонимы, в других вкладывает в них разное содержание. Аналогичным образом употребляются термины «предпринимательская деятельность» и «иная приносящая доход деятельность».

Между тем преимущество не только в определении этих понятий, но и в наделении их конкретным содержанием может быть предоставлено исключительно нормам гражданского права, поскольку имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, регулируются гражданским законодательством (ст. 2 ГК РФ).

В соответствии со ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Известно и разграничение юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации по такому критерию, как основная цель деятельности: организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие

организации). Согласно ст. 50 ГК РФ некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Таким образом, извлечение прибыли не может рассматриваться как основная цель деятельности некоммерческой организации вообще и образовательного учреждения в частности, хотя нормы ГК РФ занятие некоммерческими организациями предпринимательской деятельностью не исключают.

В то же время применительно к учреждениям гражданское законодательство, в отличие от налогового и бюджетного, не использует терминов «коммерческая деятельность», «основная уставная деятельность», а оперирует понятиями – «приносящая доходы деятельность» (ст. 298 ГК РФ) и «предпринимательская деятельность» (ст. 50 ГК РФ).

Необходимость унификации терминологии, используемой отраслями публичного и частного права для обозначения направлений деятельности образовательных учреждений, связана прежде всего с тем, что последствия применения того или иного термина на практике носят комплексный, разноотраслевой характер.

Представляется, что необходимо сформировать широкий подход к понятию экономической деятельности учреждения как к совокупности всех его целенаправленных действий в сфере имущественных отношений с иными субъектами гражданского права, включая действия, направленные на осуществление управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, а также приносящую доход деятельность.

Поскольку ст. 43 Конституции Российской Федерации гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, а также предоставляет каждому право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении, экономическая деятельность государственных и муниципальных учреждений системы образования в этой части исполнения публичных обязательств может быть только финансируемой за счет средств государственных или муниципальных бюджетов.

Применительно к бюджетным учреждениям (п. 2 ст. 120 ГК РФ, ст. 161 БК РФ) обозначенные выше две стороны экономической деятельности в юридическом обиходе принято называть «бюджетной» и «внебюджетной», поскольку действия, непосредственно направленные на осуществление управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, производятся за счет средств, предоставляемых по смете собственником иму-

щества учреждения. Иная деятельность, приносящая доход (п. 2 ст. 298 ГК РФ), – «внебюджетная».

Применительно к автономному учреждению в той же мере справедливо выделение в его экономической деятельности двух видов – «бюджетной» (основной) и «внебюджетной». В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано. В этом направлении автономное учреждение действует по заданиям учредителя и за счет субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников (ст. 69.1 БК РФ). Кроме выполнения заданий учредителя, автономное учреждение по своему усмотрению вправе «выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях». Так называемые «иные виды деятельности» автономное учреждение вправе осуществлять лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и при обязательном условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе.

Однако финансовое обеспечение основной (или бюджетной) деятельности бюджетного учреждения и автономного учреждения существенно различается.

Бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов исключительно через лицевые счета, которые ведутся казначейством. В соответствии со ст. 161 БК РФ в случае уменьшения бюджетному учреждению главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения бюджетным учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных им государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, бюджетное учреждение должно обеспечить согласование новых сроков, а если необходимо, и других условий государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров. Сторона государственного (муниципального) контракта, иного договора вправе потребовать от бюджетного учреждения возмещения только фактически понесенного ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного (муниципального) контракта, иного договора.

Очевидно, что экономическая (прежде всего, основная) деятельность вновь создаваемых (преобразованных) в настоящее время образовательных автономных учреждений на первых порах будет сопряжена со значительными

финансовыми трудностями, поскольку предоставление им субсидий могло быть еще не заложено в целевые программы разного уровня.

Вместе с тем автономное учреждение, получившее для осуществления основной своей деятельности субсидию, может абсолютно свободно распоряжаться своими денежными средствами, поскольку не стеснено необходимостью использовать их исключительно через лицевые счета, которые ведутся казначейством. Этим финансовая сторона его основной экономической деятельности будет существенно отличаться на практике от «бюджетной» деятельности бюджетного учреждения.

С точки зрения гражданского законодательства между «внебюджетной» (приносящей доход деятельностью) автономного и бюджетного учреждения нет особых различий: виды этой деятельности не ограничены для обоих видов учреждений, едины и порядок учета, а также возможность распоряжения доходами, полученными от такой деятельности, и приобретенным за счет этих доходов имуществом (п. 2 ст. 298 ГК РФ)⁴. Основным требованием, предъявляемым законодательством к распоряжению учреждениями средств, полученных от «иной приносящей доход деятельности», остается необходимость расходования их для достижения целей, ради которых они созданы.

Вопросы финансирования частных учреждений законодательством специально не регулируются. Пункт 2 ст. 120 ГК РФ содержит лишь указание на то, что частное учреждение полностью или частично финансируется собственником его имущества. Поскольку отношения между частным учреждением и собственником его имущества не относятся к бюджетным (ст. 1 БК РФ), в отношении доходов и расходов частных учреждений не установлен специальный правовой режим бюджетных средств.

Таким образом, вопросы финансирования деятельности частных учреждений определяются исключительно уставом учреждения, утверждаемым собственником его имущества. При этом не исключается закрепление в его уставе порядка финансирования, сходного с порядком финансирования автономных учреждений – то есть предоставления собственником имущества некоторого минимального объема денежных средств, необходимых для реализации основных уставных задач учреждения по заданиям собственника. Устав частного учреждения может содержать указание на право учреждения заниматься

⁴ Как указывается в п. 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 г. № 21 "О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации", п. 2 ст. 42 и п. 3 ст. 161 БК РФ определяют не содержание прав бюджетных учреждений на доходы, полученные учреждениями от приносящей доход деятельности, а «закрепляют особенности их учета», не изменяя закрепленный ГК РФ «объем прав учреждения относительно данных доходов и приобретенного за счет них имущества».

приносящей доход деятельностью с целью покрытия иных, не обеспечиваемых собственником расходов учреждения.

Исследование порядка финансирования видов учреждений, предусмотренных ст. 120 ГК РФ, приводит к выводу о наличии некоторого субъективного фактора, создающего риск неисполнения учреждением возникающих у него гражданско-правовых обязательств.

Действующее законодательство не обязывает собственника учреждения предусматривать в смете или ином документе объем финансирования, в полной мере достаточный для реализации основных уставных задач учреждения по заданиям собственника, либо предполагающий покрытие непредвиденных расходов. Так, например, бюджетные учреждения составляют бюджетные заявки на очередной финансовый год на основе прогнозируемых объемов предоставления государственных или муниципальных услуг и установленных нормативов финансовых затрат на их предоставление, а также с учетом исполнения сметы доходов и расходов отчетного периода.

При этом выплаты, предположим, по обязательствам из причинения вреда источником повышенной опасности, находящимся во владении учреждения, не планируются в смете предстоящих расходов бюджетного учреждения на следующий финансовый период, поскольку ни собственнику имущества, ни самому учреждению не известно, возникнут ли в будущем году (в ином периоде) такого рода гражданско-правовые обязательства. Таким же образом не предполагается расходование денежных средств на выплату имущественных санкций по договорам, заключаемым учреждением.

Тем более не закладываются подобного рода расходы в расчет субсидий, предоставляемых автономным учреждениям.

Напротив, бюджетное законодательство, как отмечалось, не исключает возможности уменьшения уполномоченными органами государственной власти в установленном порядке средств соответствующего бюджета, выделенных целевым назначением для финансирования договоров, ранее заключенных бюджетным учреждением. В таком случае учреждение рискует, например, не исполнить обязательства из договора энергоснабжения, заключенному до уменьшения размера бюджетных средств. Пункт 3 ст. 161 БК РФ содержит в себе норму гражданского права: «Сторона государственного (муниципального) контракта, иного договора вправе потребовать от бюджетного учреждения возмещения только фактически понесенного ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного (муниципального) контракта, иного договора», вступающую в явное противоречие с положениями гражданского законодательства (ст. 393 ГК РФ).

Гражданское законодательство на случай возникновения дефицита денежных средств подключает механизм субсидиарной имущественной ответственности собственника имущества учреждения (за исключением ситуаций с автономными учреждениями). Однако, как известно, привлечение собственника имущества учреждения сопряжено для кредиторов с целым рядом трудностей как процессуального, так и материально-правового характера.

При освещении этого вопроса необходимо иметь в виду, что большинство образовательных организаций созданы в форме бюджетных учреждений. Более того, планируется их реорганизация в автономные учреждения.

Несмотря на то, что вопросы финансирования деятельности бюджетных и автономных учреждений не находятся в сфере гражданского законодательства, тем не менее в целях обеспечения устойчивости гражданского оборота, в котором принимают участие образовательные учреждения, упрочения их положения и обеспечения бесперебойного и эффективного выполнения ими основных уставных задач необходимым является законодательное закрепление обязательств собственника имущества учреждения:

обеспечивать учреждение денежными средствами не в возможном, а в должном размере;

по пересмотру его финансовых обязательств при возникновении непредвиденных обстоятельств, связанных с основной уставной деятельностью учреждения и по предоставлению учреждению в таких случаях необходимых денежных средств в текущем финансовом году (ином периоде).

Собственник имущества учреждения не вправе рассчитывать на то, что непредвиденные расходы учреждения, не внесенные в смету или иной финансовый план, будут покрыты за счет средств, вырученных учреждением от деятельности, приносящей доход. Как уже отмечалось, это в немалой степени рискованная деятельность, а доход по ней не обеспечен соответствующими гарантиями.

Образовательное учреждение обладает специальной (целевой) правоспособностью, что следует как из закона (п. 1 ст. 49, п. 3 ст. 50, п. 1 ст. 120, п. 2 ст. 298 ГК РФ), так и подтверждается судебной практикой (п. 1 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 "О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации").

Правоспособность некоммерческих организаций, к которым относится и образовательное учреждение, в научной литературе традиционно характери-

зуется как специальная или ограниченная⁵. Это связано с тем, что в соответствии с п. 1 ст. 49 ГК РФ только коммерческие организации могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления *любых* видов деятельности, не запрещенных законом.⁶ Некоммерческие организации не вправе использовать самостоятельную правосубъектность в противоречии с этими целями, не должны иметь широких возможностей для занятия коммерческой деятельностью⁷.

Вместе с тем в юридической литературе нет единого мнения о том, что следует понимать под специальной правоспособностью. А.И. Масляев специальную правоспособность определяет как «возможность иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые предусмотрены законом»⁸.

Может быть, четкое нормативное закрепление перечня прав и обязанностей, которыми может обладать юридическое лицо, в частности, учреждение в сфере образования, вносило бы ясность в его взаимоотношения с контрагентами. Но вызывает сомнение возможность перечисления в законе всех потенциально возможных действий и сделок субъекта права. Более целесообразным представляется использование критерия цели деятельности субъекта права. Такое понимание специальной правоспособности является наиболее распространенным. Так, С.Н. Братусь⁹, И.А. Покровский¹⁰ под специальной понимали правоспособность, ограниченную определенными целями деятельности юридического лица¹¹. Законодательство и судебная практика придерживаются именно этого критерия. Пункт 1 ст. 49 ГК РФ определяет специальную правоспособность как возможность юридического лица иметь права, соответствующую

⁵ По данному вопросу см.: Брагинский М. И., Ярошенко К. Б. Граждане (физические лица) Юридические лица // *Хозяйство и право*. 1995. № 2. С. 10; Жукова Т. В. Договор возмездного оказания образовательных услуг: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2004. С. 60; Твердова Т. В. Образовательное учреждение как субъект гражданского права // *Право и образование*. 2005. № 3. С. 130; Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: Монография. М., 2005. С. 49, и др.

⁶ По данному вопросу см.: Совместное постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.07.1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации» // *Вестник ВАС РФ*. 1996. № 9.

⁷ См.: *Суханов Е. А. Юридические лица как участники гражданских правоотношений* // *Гражданское право. Учебник* / Отв. ред. Е. А. Суханов. Т. 1. М., 1998. С. 189–190.

⁸ *Гражданское право: Учебник*. Ч. 1 / Под ред. А.П. Калпина, А.И. Масляева. М., 1997. С. 109.

⁹ Братусь С. Н. *Советское гражданское право: Субъекты гражданского права*. М., 1950. С. 194.

¹⁰ Покровский И. А. *Основные проблемы гражданского права*. М., 1998. С. 154.

¹¹ Применительно к специальной правоспособности банков в науке отмечается: «принцип специальной правоспособности состоит том, что соответствующие юридические лица могут совершать только такие юридически значимые действия, которые отвечают целям их деятельности». См.: Тосунян Г., Викулин А. *Исключительная правоспособность банка* // *Хозяйство и право*. 1999. № 5. С. 59.

щие целям его деятельности, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Однако в юридической науке обсуждается и такой критерий правоспособности, как предмет деятельности юридического лица, который помимо цели деятельности конкретизирует объем правоспособности организации. Согласно п. 2 ст. 52 ГК РФ в учредительных документах некоммерческих организаций, унитарных предприятий, других обладающих специальной правоспособностью юридических лиц должны быть определены предмет и цели деятельности юридического лица. Отдельные Федеральные законы, регулирующие деятельность юридических лиц со специальной правоспособностью, устанавливают критерии предмета и цели для определения объема прав и обязанностей данных организаций. Такое требование закрепляется либо прямо – в статьях, посвященных правоспособности юридического лица¹², либо косвенно – в нормах о содержании устава организации¹³. Статья 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» требует обязательного включения в учредительные документы некоммерческой организации таких сведений, как предмет и цели ее деятельности.

Цель деятельности образовательного учреждения, как следует из ст. 120 ГК РФ, – осуществление функций некоммерческого характера; предмет деятельности образовательного учреждения – оказание населению услуг по предоставлению образования определенных уровня и направленности (выполнение общеобразовательных и профессиональных основных и дополнительных образовательных программ, – ст. 9 Закона об образовании).

Кроме того, правоспособность юридического лица более детально может быть охарактеризована через конкретные виды его деятельности. Так, в соответствии со статьей 13 Закона Российской Федерации «Об образовании» в уставе образовательного учреждения в обязательном порядке указывается структура финансовой и хозяйственной деятельности образовательного учреждения, в том числе в части осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В действительности «структура деятельности» учреждения определяется через конкретные виды деятельности.

Наиболее полный перечень отдельных видов экономической деятельности юридических лиц в настоящее время содержится в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности, продукции и услуг. Виды экономической деятельности дифференцированы по критерию предмета, между

¹² См. ст. 3 Федерального закона от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

¹³ См. ст. 16 Федерального закона от 15.04.1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

коммерческими и некоммерческими видами экономической деятельности в этом документе различий не делается.

Вместе с тем очевидно, что образовательное учреждение, обладая специальной правоспособностью, тем не менее может, опираясь в своей экономической деятельности на гражданское законодательство (и прежде всего на п. 3 ст. 50 ГК РФ), заниматься и иными, помимо перечисленных в разделе М Классификатора, видами экономической деятельности.

Статья 47 Закона об образовании относит к предпринимательской деятельности образовательного учреждения:

- «торговлю покупными товарами, оборудованием;
- оказание посреднических услуг;
- долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций;
- приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и получение доходов (дивидендов, процентов) по ним;
- ведение приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией».

В свою очередь, Закон о высшем и послевузовском образовании предоставляет высшему учебному заведению «в соответствии со своим уставом осуществлять платную деятельность в области образования и в других областях, если это не идет в ущерб его основной деятельности».

Вышеизложенные нормы сами по себе не свидетельствуют о наличии у образовательных учреждений указанных возможностей, поскольку требуют их анализа с учетом положений гражданского законодательства о правоспособности учреждений, в особенности – автономных учреждений.

Вместе с тем не исключается, например, издательская и полиграфическая деятельность образовательного учреждения, тиражирование записанных носителей информации. Весьма распространено издание вузами и другими образовательными учреждениями книг, брошюр, буклетов и аналогичных изданий, карт и атласов, нот, газет, журналов и периодических публикаций, звукозаписей. Встречается в экономической деятельности этих организаций брошюровочно-переплетная и отделочная деятельность, копирование звукозаписей, видеозаписей, машинных носителей информации. В большинстве случаев такого рода услуги оказываются в качестве побочной, вспомогательной деятельности образовательного учреждения, поскольку законодательство не возлагает на него обязанностей по их оказанию обучающимся гражданам.

Более того, качественное предоставление образовательных услуг порой просто невозможно без издания вестника вуза, методических пособий для сту-

дентов, производства различного рода справочного и иного информационного материала, в том числе на магнитных носителях.

Учебные заведения профессионального образования сталкиваются с необходимостью такой организации учебного процесса, которая невозможна без производства товаров или оказания услуг, являющихся будущим предметом профессиональной деятельности обучающихся. В этой связи эти организации фактически осуществляют производство и продажу товаров (например, мебели, музыкальных инструментов и пр.), выполнение работ (пошив одежды) и оказание услуг (парикмахерских и т.п.).

Многие образовательные учреждения представляют собой сложные по структуре организации, включающие такие подразделения, как общежития (студенческие городки), медицинские центры (поликлиники), комбинаты питания, базы отдыха и др. Поэтому в качестве вспомогательных видов деятельности в практике этих организаций широко встречаются: деятельность гостиниц; молодежных туристских лагерей и горных туристских баз; пансионатов, домов отдыха; столовых при предприятиях и учреждениях; в области здравоохранения; физкультурно-оздоровительная деятельность; транспортные услуги обучающимся и сотрудникам; стирка, химическая чистка и т.п.

Так, например, в соответствии с Типовым положением о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением такое учебно-воспитательное учреждение, относящееся к числу образовательных, обязано обеспечить не только процесс преподавания, но и также, например, охрану территории учреждения и материальных ценностей, организацию безопасных условий содержания воспитанников, круглосуточное наблюдение и контроль за воспитанниками, в том числе во время, отведенное для сна.

Для исполнения таких задач, не вполне характерных для образовательной (в собственном смысле слова) деятельности, учреждение должно иметь:

- комплекс жилых и учебных зданий для воспитанников;
- помещения для педагогического, административного и обслуживающего персонала, подсобное хозяйство, пищеблок, клуб, спортгородок, учебно-опытный участок, учебно-производственные мастерские и другие помещения, необходимые учреждению для достижения указанной цели;
- материальную базу для проведения лечебных и специальных коррекционных занятий, в том числе медицинские кабинеты (стоматологический, процедурный, физиопроцедурный, психиатра), помещение для занятий психотерапией, комнату психологической разгрузки и другие;
- спальные помещения, рассчитанные на 1 – 3-х человек, санитарные узлы с отдельными кабинами в соответствии с установленными нормами;

– транспортные средства (автобус, легковая и грузовая автомашины).

Указанное выше Типовое положение не предоставляет возможности привлечения иных организаций или лиц к оказанию комплекса услуг воспитанникам (за исключением обеспечения прохождения воспитанниками производственной практики). Все действия по выполнению возложенных на учреждение основных уставных задач оно совершает своими силами, что неминуемо влечет занятие им иными конкретными видами деятельности помимо образовательных услуг в собственном смысле (раздел М Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг).

Вышеприведенный пример касался деятельности государственного или муниципального учреждения, что не исключает возникновения сходных ситуаций в деятельности частных учреждений.

Поскольку предметом деятельности образовательного учреждения является не что иное, как оказание образовательных услуг населению, иные виды экономической деятельности, не относящиеся к образовательной деятельности учреждения, осуществляемой по заданию (заказу) учредителя, можно условно назвать «второстепенными», «побочными».

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что все вышеперечисленные и иные конкретные виды экономической деятельности, относящиеся ко «второстепенным» или «побочным», могут как приносить учреждению доход, так и быть убыточными. Поэтому их в свою очередь можно условно подразделить на приносящие доход виды деятельности и вспомогательные (обслуживающие). Так, обеспечение воспитанников (учащихся) питанием путем организации специального подразделения учреждения (комбината питания) – занятие, прямо не относящееся к предмету деятельности образовательного учреждения, то есть второстепенное. В том случае, если комбинат питания обслуживает только учащихся и сотрудников учреждения, такую деятельность можно считать вспомогательной (обслуживающей) деятельностью.

В ряде случаев предугадать исход занятия образовательным учреждением тем или иным видом экономической деятельности невозможно. Более того, с точки зрения бюджетного и налогового законодательства эти виды деятельности бюджетного учреждения (а также расходы и доходы по ним) различаются лишь в зависимости от порядка финансирования соответствующей деятельности.

На основании п. 2 ст. 321.1 НК РФ в составе доходов и расходов бюджетных учреждений, включаемых в налоговую базу по налогу на прибыль организаций, не учитываются доходы, полученные в виде средств целевого финансирования и целевых поступлений на содержание бюджетных учреждений и ведение уставной деятельности, финансируемой за счет указанных

источников, и расходы, производимые за счет этих средств. Таким образом, ведя в соответствии с требованиями гражданского законодательства (п. 2 ст. 298 ГК РФ) и налогового законодательства (п. 1 ст. 321.1 НК РФ) отдельный учет доходов и расходов в зависимости от источника поступления и покрытия, бюджетное учреждение может четко дифференцировать последствия занятия тем или иным конкретным видом экономической деятельности.

Если, предположим, высшее учебное заведение издает печатную продукцию, расходуя при этом предоставляемые ему по смете денежные средства, то эти получаемые средства не рассматриваются в качестве его дохода. В зависимости от предписаний локальных актов образовательного учреждения и усмотрения исполнительного органа продукция может быть употреблена на внутренние нужды (например, оснащение библиотеки) либо реализована третьим лицам. Вырученный от реализации доход налоговое законодательство обязывает учесть как доход от коммерческой деятельности.

Несколько сложнее дело обстоит при так называемом «смешанном финансировании» подобной деятельности.

В отношении автономных учреждений действует сходный принцип налогообложения и учета «побочной» деятельности. Получаемые автономным учреждением субсидии не включаются в налоговую базу по налогу на прибыль организаций.

К сожалению, НК РФ не определяет специального порядка налогообложения автономных учреждений (так, как это имеет место в отношении бюджетных учреждений). Поэтому можно лишь предположить, что полученная от экономической деятельности выручка автономного учреждения облагается налогами в общем порядке. Вместе с тем остаются неурегулированными вопросы формирования расходов автономного учреждения, понижающих соответствующую налогооблагаемую базу.

В связи с тем, что основная деятельность автономных учреждений обеспечивается финансированием за счет субсидий, ведение автономным учреждением самостоятельного учета (отдельного баланса) по приносящей доход деятельности необходимо с точки зрения разграничения основной и «второстепенной» деятельности лишь для демонстрации соответствующему публичному субъекту (учредителю) эффективности использования сумм субсидий.

Из положений ст. 50 ГК РФ следует, что те конкретные виды экономической деятельности, которыми учреждение занимается в качестве «второстепенной», «побочной» («вспомогательной», «обслуживающей» или приносящей доход) деятельности, допустимы для образовательного учреждения лишь постольку, поскольку эта деятельность служит достижению целей, ради которых

оно создано (предоставление образовательных услуг населению), и соответствует этим целям.

Таким образом, экономическая деятельность образовательного учреждения должна осуществляться в соответствии с объемом его правоспособности с учетом следующих требований:

в качестве основной цели данной экономической деятельности не рассматривается извлечение прибыли;

предметом экономической деятельности учреждения является оказание услуг по получению гражданами образования, которое в свою очередь по действующему законодательству понимается как «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)» (Закон об образовании). Своеобразие предмета деятельности образовательного учреждения может налагать отпечаток на его экономическую деятельность. Так, очевидно, что учреждению дошкольного образования необходимо значительно меньшее число видов «побочной», «второстепенной» деятельности, чем крупному университету;

учреждение может заниматься только теми конкретными видами экономической деятельности, которые соответствуют не только целям их создания, но и предмету деятельности. Прежде всего к ним относится основная (уставная) деятельность учреждения, то есть образовательная деятельность учреждения, осуществляемая по заданию (заказу) учредителя, а также «второстепенная» («побочная»). Перечень «второстепенных» («побочных») видов деятельности учреждения, с одной стороны, достаточно широк (по сути, абзац второй п. 3 ст. 50 ГК РФ не делает его исчерпывающим), а с другой стороны – ограничен обязательным условием: такой деятельностью образовательное учреждение может заниматься лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и в соответствии с этими целями.

Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил то обстоятельство, что деятельность учреждения может быть признана предпринимательской (или коммерческой) не в связи с фактическим получением дохода от той или иной операции, а в связи с направленностью этой операции. Так, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 04 июня 2007 г. "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы негосударственного некоммерческого образовательного учреждения "Институт управления" на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 статьи 252 Налогового кодекса Российской Федерации" рассматривается вопрос о содержании норм налогового законодательства, устанавливающего круг расходов в целях опре-

деления налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организации. Учреждение оказывало платные образовательные услуги; между ним и налоговым органом возник спор по поводу того, какие расходы института следует считать обоснованными в целях понижения за счет этих расходов налогооблагаемой базы.

Конституционный Суд Российской Федерации дал оценку понятию «экономически обоснованные затраты», указав, что глава 25 НК РФ регулирует налогообложение прибыли организаций и устанавливает в этих целях определенную соотносимость доходов и расходов и связь последних именно с деятельностью организации по извлечению прибыли. При этом расходами признаются любые затраты, если они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, из этого же исходит и Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, указавший в Постановлении от 12 октября 2006 г. № 53 "Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды", что обоснованность расходов, учитываемых при расчете налоговой базы, должна оцениваться с учетом обстоятельств, свидетельствующих о намерениях налогоплательщика получить экономический эффект в результате реальной предпринимательской или иной экономической деятельности. При этом речь идет именно о намерениях и целях (направленности) этой деятельности, а не о ее результате. Вместе с тем обоснованность получения налоговой выгоды, как отмечается в том же Постановлении, не может быть поставлена в зависимость от эффективности использования капитала. Обоснованность расходов, уменьшающих в целях налогообложения полученные доходы, не может оцениваться с точки зрения их целесообразности, рациональности, эффективности или полученного результата. В силу принципа свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ) налогоплательщик осуществляет ее самостоятельно на свой риск и вправе самостоятельно и единолично оценивать ее эффективность и целесообразность.

По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 24 февраля 2004 года № 3-П, судебный контроль не призван проверять экономическую целесообразность решений, принимаемых субъектами предпринимательской деятельности, которые в сфере бизнеса обладают самостоятельностью и широкой дискрецией, поскольку в силу рискованного характера такой деятельности существуют объективные пределы в возможностях судов выявлять наличие в ней деловых просчетов.

Таким образом, отнесение отдельных видов экономической деятельности учреждения к так называемой предпринимательской деятельности зависит

не от фактического получения учреждением дохода, а от цели этой деятельности, от «намерений получить экономический эффект».

Пределы допустимой так называемой предпринимательской деятельности образовательных учреждений определены в первую очередь, как уже отмечалось, ст. 50 ГК РФ.

Во-вторых, следует учесть перечень видов предпринимательской деятельности образовательного учреждения, закрепленный в пункте 2 статьи 47 Закона об образовании фактически безотносительно к разновидности образовательного учреждения и носящий в принципе закрытый характер. В этом перечне упоминается только четыре вполне конкретных вида деятельности, а также одно не вполне ясное понятие – «ведение приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией».

Понятие «внереализационные операции» в Законе об образовании не раскрывается. В то же время ст. 250 НК РФ определяет достаточно широкий круг возможных внереализационных доходов налогоплательщиков: от долевого участия в других организациях, в виде безвозмездно полученного имущества (работ, услуг) или имущественных прав, в виде дохода, распределяемого в пользу налогоплательщика при его участии в простом товариществе, в виде использованных не по целевому назначению имущества (в том числе денежных средств), работ, услуг, которые получены в рамках благотворительной деятельности, в виде доходов, полученных от операций с финансовыми инструментами срочных сделок и другие виды доходов.

Вместе с тем использование понятия «внереализационный доход» для разъяснения смысла «внереализационных операций образовательных учреждений» вряд ли целесообразно, хотя бы потому, что некоторые разновидности получаемого налогоплательщиками внереализационного дохода не характерны для предпринимательской деятельности. Более того, представляется, что такого рода терминология не может использоваться для определения видов деятельности образовательных учреждений, поскольку имеет сугубо налоговую направленность.

В этой связи возникает вопрос о необходимости изменения подхода к закреплению в законодательстве об образовании перечня видов так называемой предпринимательской деятельности образовательного учреждения. Более того, назрела необходимость решения вопроса о закрытости такого рода перечня.

В-третьих, весьма специфический предел «предпринимательской» деятельности образовательного учреждения закреплен в п. 3 ст. 47 Закона об образовании: «учредитель или органы местного самоуправления вправе приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если

она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу».

Прежде всего не совсем ясно, почему право на приостановление «предпринимательской» деятельности образовательного учреждения предоставлено органам местного самоуправления. Думается, что это некий анахронизм, ведь данная норма была принята в этой редакции еще в 1992 году.

Однако больший интерес вызывает использованный в этой норме критерий допустимости «предпринимательской» деятельности – ее осуществление не в ущерб образовательной. Эта формулировка также страдает неопределенностью, поскольку не определяет соотношение объемов «непредпринимательской» и «предпринимательской» деятельности образовательного учреждения.

Более ясно выразился законодатель в ст. 29 Закона о высшем и послевузовском образовании, определяющей пределы занятия вузом так называемой «платной» деятельностью. Нет необходимости объяснять неуместность использования этого термина, не встречающегося в гражданском законодательстве. По-видимому, законодатель подразумевал в данном случае деятельность, осуществляемую высшим учебным заведением на возмездных началах. Такая деятельность не может осуществляться «взамен и в рамках образовательной деятельности, финансируемой за счет средств бюджета». При этом дополнительно определяется лимит «платной» образовательной деятельности вуза – ему разрешается вести подготовку специалистов по соответствующим договорам с оплатой стоимости обучения в объеме, согласованном с органом исполнительной власти или исполнительно-распорядительным органом городского округа, в ведении которого это высшее учебное заведение находится. Фактически это ограничение распространяется только на государственные или муниципальные образовательные учреждения, т.к. связывает пределы численности «внебюджетных» студентов с количеством «бюджетных» студентов.

Вместе с тем, как следует из указанной статьи, установление «лимита» допустимой «платной» деятельности вуза не связано непосредственно с волей собственника имущества учреждения.

В-четвертых, специально для негосударственных образовательных учреждений ст. 46 Закона об образовании устанавливает еще один критерий допустимости «предпринимательской» деятельности: «платная образовательная деятельность такого образовательного учреждения не рассматривается как предпринимательская, если получаемый от нее доход полностью идет на возмещение затрат на обеспечение образовательного процесса (в том числе на заработную плату), его развитие и совершенствование в данном образовательном учреждении». Речь идет о необходимости так называемого «реинвестирования» вырученных средств на нужды образовательной (то есть, основной) деятельности.

Вместе с тем в действительности нормы налогового законодательства совершенно иначе определяют порядок налогообложения деятельности негосударственных образовательных учреждений. Эти лица являются плательщиками налога на добавленную стоимость. Исключения из этого правила специально установлены ст. 149 НК РФ: не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) реализация на территории Российской Федерации услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях, проведению занятий с несовершеннолетними детьми в кружках, секциях (включая спортивные) и студиях; выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ учреждениями образования и научными организациями на основе хозяйственных договоров.

Негосударственные образовательные учреждения являются также плательщиками налога на прибыль организаций. Особенности их налогообложения в этом случае определены ст. 251 НК РФ, в соответствии с которой при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества, полученного налогоплательщиком в рамках целевого финансирования. К средствам целевого финансирования относится имущество, полученное налогоплательщиком и использованное им по назначению, определенному организацией (физическим лицом) – источником целевого финансирования или федеральными законами: в виде полученных грантов, инвестиций, полученных при проведении инвестиционных конкурсов (торгов) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; имущества, безвозмездно полученного негосударственными образовательными учреждениями, имеющими лицензии на право ведения образовательной деятельности, на ведение уставной деятельности. При определении налоговой базы также не учитываются целевые поступления, к которым относятся средства на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности, поступившие безвозмездно от других организаций и (или) физических лиц и использованные указанными получателями по назначению. При этом налогоплательщики – получатели указанных целевых поступлений обязаны вести отдельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевых поступлений.

К указанным целевым поступлениям на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности относятся: осуществленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях вступительные взносы, членские взносы, паевые вклады, а также пожертвования, признаваемые таковыми в соответствии с ГК РФ; имущество, переходящее некоммерческим организациям по завещанию в порядке наследования; суммы финансирования из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, бюджетов государственных

внебюджетных фондов, выделяемые на осуществление уставной деятельности некоммерческих организаций; средства и иное имущество, которые получены на осуществление благотворительной деятельности; использованные по целевому назначению поступления от собственников созданным ими учреждениям.

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что п. 2 ст. 46 Закона об образовании фактически не действует, поскольку для определения порядка налогообложения негосударственных образовательных учреждений в налоговом законодательстве создан специальный правовой режим, не привязанный к понятию «реинвестирование доходов в образовательный процесс». Необходимо также учесть, что в соответствии со ст. 6 НК РФ нормативный правовой акт признается не соответствующим Кодексу, если он изменяет установленные Кодексом основания, условия, последовательность или порядок действий участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах.

Анализ установленных действующим законодательством пределов свободы так называемой «предпринимательской» деятельности образовательных организаций ярко демонстрирует противоречивость и непоследовательность норм законодательства об образовании, которые:

допускают смешение понятий «предпринимательская» деятельность и «приносящая доход» деятельность учреждения,
вводят альтернативные категории,
закрепляют размытые пределы осуществления «побочных», «вспомогательных» видов деятельности образовательных учреждений.

Фактически начиная с 90-х годов прошлого столетия в отечественном законодательстве понятие, признаки и пределы осуществления образовательными учреждениями так называемой «предпринимательской» деятельности так и не были ни разу определены, что ввергло множество вузов в весьма рискованные операции и самым негативным образом повлияло на выполнение этими организациями своих основных уставных задач.

Вышеперечисленные обстоятельства позволяют усомниться в целесообразности предоставления образовательным учреждениям права заниматься именно предпринимательской деятельностью.

Как уже отмечалось, в отличие от ст. 50 ГК РФ в ст. 298 ГК РФ речь идет не о предпринимательской, а о приносящей доход деятельности учреждения.

Как видим, во втором случае законодатель занимает более осторожную позицию и использует термин, в большей степени отвечающий объему правоспособности учреждения, а также специфике его имущественного положения.

Одним из легальных признаков предпринимательской деятельности является ее рискованный характер. Ни к основной, ни к «второстепенной», «побоч-

ной» деятельности образовательных учреждений данный признак не может быть применен.

С категорией предпринимательского риска непосредственно связаны понятия предпринимательского дохода и убытка. Как полагал А.И. Каминка, «чтобы обеспечить себе возможность дохода, предприниматель должен взять на себя и покрытие возможных убытков, т.е. предприятие должно вестись за счет предпринимателя, на его риск»¹⁴. Риск предпринимателя как субъективную сторону его деятельности в современной науке понимают по-разному. Экономисты относят к понятию риска как потенциальную возможность (опасность) наступления вероятного события или совокупности событий, вызывающих определенный материальный ущерб, так и возможность недополучения прибыли или дохода¹⁵.

По мнению В.С. Белых, предпринимательский риск – это потенциальная возможность (опасность) наступления или ненаступления события (совокупности событий), повлекшего неблагоприятные имущественные последствия для деятельности предпринимателя¹⁶.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что вероятные неблагоприятные последствия наступают в имущественной сфере самого лица, занимающегося предпринимательской деятельностью. Анализ судебной практики показывает, что, вступая в рискованные экономические отношения (занимаясь «побочной» деятельностью), образовательные учреждения ввергают в обязательства не только себя как юридических лиц, но и собственников их имущества. Вряд ли такую деятельность можно считать осуществляемой на свой риск.

С учетом специальной правоспособности образовательных учреждений, специфики их вещных прав на имущество, а также взаимоотношений с собственником имущества, более целесообразным представляется применение к деятельности таких учреждений понятия «приносящая доход деятельность».

Учреждение – одна из возможных организационно-правовых форм некоммерческих организаций. В этой связи норма, закрепленная в п. 2 ст. 298 ГК РФ, может рассматриваться как специальная по отношению к положению абзаца второго п. 3 ст. 50 ГК РФ.

Под приносящей доход деятельностью образовательного учреждения следует понимать направленную на получение дохода деятельность, осуществляемую учреждением помимо его основной (уставной) деятельности.

¹⁴ Каминка А. И. Основы предпринимательского права. Пг., 1917. С. 75–76.

¹⁵ См. напр.: Чернова Г. В., Кудрявцев А.А. Управление рисками: учеб. пособие. М., 2003. С. 9.

¹⁶ Белых В. С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М., 2005. С. 46.

Указанный подход требует соответствующего отражения прежде всего в нормах законодательства об образовании: необходимо исключить термины «платная» и «предпринимательская» деятельность из Закона об образовании и Закона о высшем и послевузовском образовании, а также разработать новые положения о содержании приносящей доход деятельности образовательных учреждений.

Однако большее значение имеет отражение этого подхода на нормах публичного права, которые, как отмечалось, не связывают с характером самой деятельности учреждения специальных последствий, а лишь пытаются разграничить виды денежных поступлений. В этом смысле абзац первый п. 1 ст. 321.1 НК РФ использует весьма удачную формулировку, определяя бюджетные учреждения как финансируемые за счет средств бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, выделяемых по смете доходов и расходов бюджетного учреждения, или получающие доходы от иных источников.

Такой подход снимает проблему применения к деятельности бюджетного учреждения норм, относящихся к предпринимателям, и создает специальный публично-правовой режим для приносящей доход деятельности учреждения.

Вместе с тем использование понятия «приносящая доход деятельность» сопряжено с необходимостью законодательного определения ее допустимых пределов. Нет сомнений в том, что такой деятельностью образовательное учреждение может заниматься лишь постольку, поскольку это служит достижению цели, ради которой оно создано, и в соответствии с этой целью.

Литература

Белых, В. С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России : монография. – М. : Проспект, 2005. – 430 с.

Брагинский, М. И. Граждане (физические лица) Юридические лица / М. И. Брагинский, К. Б. Ярошенко // *Хозяйство и право*. – 1995. – № 2. – С. 10.

Братусь, С. Н. Советское гражданское право : Субъекты гражданского права : учеб. пособие / С. Н. Братусь. – М. : РИО ВЮА, 1950. – 70 с.

Гражданское право : учебник. Ч. 1 / под ред. А. Г. Калпина, А. И. Масляева. – М. : Юристъ, 1997. – 109 с.

Жукова, Т. В. Договор возмездного оказания образовательных услуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Жукова Татьяна Валерьевна. – М., 2004. – 203 с.

Каминка, А. И. Основы предпринимательского права / А. И. Каминка. – Пг. : Петрогр. т-во печ. и изд. дела «Труд», 1917. – 338 с.

Кванина, В. В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: монография / В. В. Кванина. – М : Готика, 2005. – 368 с.

Покровский, И. А. Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский – М. : Статут, 1998. – 352 с.

Суханов, Е. А. Юридические лица как участники гражданских правоотношений // Гражданское право. Учебник / отв. ред. Е. А. Суханов. – М., 1998. – Т. 1. – С. 189–190.

Твердова, Т. В. Образовательное учреждение как субъект гражданского права // Право и образование. – 2005. – № 3. – С. 130.

Тосунян, Г. Исключительная правоспособность банка / Г. Тосунян, А. Викулин // Хозяйство и право. – 1999. – № 5. – С. 59.

Чернова, Г. В. Управление рисками : учеб. пособие / Г. В. Чернова, А. А. Кудрявцев. – М. : Проспект, 2003. – 158 с.

Ельникова Е.В.

Земельный участок в составе имущества образовательных организаций: вопрос гражданско-правового режима

Аннотация. В статье анализируется правовая природа прав на земельные участки в составе имущества образовательных организаций, обусловленная спецификой земельного участка как вида недвижимого имущества, организационно-правовой формой образовательной организации, способом перехода земельного участка в состав её имущества. Освещаются различные способы распоряжения земельными участками, в рамках правосубъектности образовательных организаций.

Ключевые слова: недвижимое имущество, земельный участок, право оперативного управления, право постоянного (бессрочного) пользования, учреждение, высшее учебное заведение, образовательная организация.

Наличие у образовательных организаций достаточной имущественной базы имеет важное значение не только в качестве материальной основы для реализации ими образовательных программ, но и как одно из необходимых условий для получения лицензии на осуществление образовательной деятельности. Согласно Положению о лицензировании образовательной деятельности, утверждённому Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. №796¹, для получения лицензии соискатель представляет в лицензирующий орган в числе необходимых сведения о наличии у соискателя необходимых для организации образовательного процесса зданий и помещений, ... с приложением нотариально заверенных копий документов, подтверждающих право соискателя лицензии на владение, пользование или распоряжение необходимой учебно-материальной базой в течение срока действия лицензии (п. 12).

Состав имущества образовательной организации весьма разнороден и объединяет различные по своим характеристикам и назначению объекты гражданских правоотношений, включая движимые и недвижимые вещи, права на результаты интеллектуальной деятельности, права требования и т.д. К числу наиболее ценных видов имущества с точки зрения их стоимости следует отнести, прежде всего, объекты недвижимости, в составе которых земельные участки выполняют, главным образом, роль пространственного базиса для размеще-

¹ Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности : постановление Правительства Российской Федерации от 18.10. 2000 № 796 // Российская газета. 2000. № 208. 27 окт.

ния иных объектов, прочно связанных с землёй (зданий, сооружений и пр.)². Правомерный характер пользования таковыми объектами обусловлен наличием того или иного легального титула в отношении занимаемых ими земельных участков. Устойчивый характер прав в отношении земельного участка, расположенного под объектами инфраструктуры, способствует, наряду с иными факторами, обеспечению стабильности функционирования образовательной организации как субъекта образовательных отношений.

Как считает Н.Н. Аверченко, анализируя правовой режим того или иного объекта, исследователь должен иметь определённое представление о целях его конструирования. По его мнению, правовой режим есть «комплекс условий, с необходимостью и достаточностью сформулированных в нормах права для достижения требуемого социального эффекта применительно к тому или иному объекту прав». Любой претендующий на целесообразность правовой режим должен быть обоснованным и отражать их объективные свойства³.

Гражданско-правовой режим земельных участков, входящих в состав имущества образовательной организации, складывается из совокупности составляющих, оказывающих воздействие на его содержание. Наиболее значимыми из которых являются, в частности, правовая природа земельного участка как объекта гражданских прав, а также правового титула земельного участка; правосубъектность образовательной организации – титульного владельца земельного участка; целевое назначение и разрешённое использование земельного участка; способ перехода земельного участка в состав имущества образовательной организации и пр.

Наличие у земельного участка ряда исключительных свойств, не присущих иным объектам гражданских правоотношений, предопределило необходимость закрепления как в гражданском, так и в земельном законодательстве особых видов вещных прав, относимых исключительно к земельным участкам, таких, как право пожизненного (наследуемого) владения (ст. 265 ГК РФ⁴, ст. 21 ЗК РФ⁵), субъектами которого могут выступать лишь физические лица, право постоянного (бессрочного) пользования (ст. 268 ГК РФ, ст. 20 ЗК РФ). Из этого следует, что право оперативного управления, установленное ст. 296 ГК РФ в отношении имущества учреждения, не распространяется на входящие в его состав земельные участки. В силу того, что ст. 11.1

² В иной роли – фактора сельскохозяйственного производства – могут выступать земельные участки из категории земель сельскохозяйственного назначения, принадлежащие образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля.

³ Аверченко Н. Н. Правовой режим сложных вещей : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 150–151.

⁴ См.: СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ См.: СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Закона «Об образовании»⁶ (далее – Закон об образовании) предусматривает возможность создания образовательных организаций в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций, из двух названных выше видов ограниченных вещных прав, применимых исключительно к земельным участкам, единственным правовым титулом, возможным в отношении земельных участков образовательных организаций, следует считать право постоянного (бессрочного) пользования.

Анализ законодательства показывает, что земельные участки обособляются от остальных видов имущества и подлежат самостоятельному регулированию. Так, согласно п. 3 ст. 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁷ (далее – Закон о высшем и послевузовском образовании) за высшим учебным заведением закрепляются в постоянное (бессрочное) пользование выделенные ему в установленном порядке земельные участки. Аналогичная норма закреплена и в п. 7 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях»⁸ (далее – Закон об автономных учреждениях), согласно которому «земельный участок, необходимый для выполнения автономным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования». В отношении автономных учреждений установленный в специальном федеральном законе, регулирующем их деятельность, вид вещного права на земельный участок является единственно возможным, поскольку учредителями автономного учреждения могут выступать исключительно публично-правовые образования: Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование (ст. 6 Закона об автономных учреждениях). В соответствии же со ст. 268 ГК РФ государственному или муниципальному учреждению предоставляется право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности.

В Законе о высшем и послевузовском образовании (ст. 8) закреплено легальное определение высшего учебного заведения как образовательного учреждения, учрежденного и действующего на основании законодательства Российской Федерации об образовании, имеющего статус юридического лица и реализующего в соответствии с лицензией образовательные программы высшего профессионального образования. Из приведенного определения следует, что ст. 8 названного закона допускает в качестве единственно возможной формы высшего учебного заведения организационно-правовую форму – учреждение.

⁶ См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁸ См.: СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

Законом об образовании предусмотрена возможность создания как государственных, так и негосударственных образовательных организаций в формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций (ст. 11.1). Однако в силу того, что Закон о высшем и послевузовском образовании является специальным по отношению к Закону об образовании, следует согласиться с выводом о том, что высшие учебные заведения могут создаваться только в форме учреждений⁹. С учётом вступления в действие Закона об автономных учреждениях, а также изменений в Закон о высшем и послевузовском образовании, устанавливающих возможность создания федеральных университетов в единственно возможной форме автономного учреждения (п. 2.1. ст. 9)¹⁰, следует прийти к выводу о наличии двух возможных видов учреждений как организационно-правовой формы, единственно возможной для высших учебных заведений, – бюджетного и автономного. По утверждению Е.А. Суханова, «при всей своей «самостоятельности» (расширенной в сравнении со статусом бюджетного учреждения) автономное учреждение всё равно не становится собственником имеющегося у него имущества.... Именно поэтому автономное учреждение не составляет какой-либо особой разновидности юридического лица, а является видом учреждений»¹¹.

В соответствии с п. 2 ст. 120 ГК РФ учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). С учётом положений вышеназванной статьи следует, что Закон о высшем и послевузовском образовании регулирует деятельность как государственных и муниципальных, так и частных высших учебных заведений. В этом случае очевидно, что норма п. 3 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском образовании требует корректировки, поскольку не может выступать в качестве общей, регулирующей вид вещного права на земельные участки как для частных, так и государственных (муниципальных) образовательных учреждений, так как учредители частных учреждений – граждане или юридические лица как частные собственники не наделены правомочием предоставлять находящиеся в их соб-

⁹ См.: Кванина В. В. Высшее учебное заведение как субъект права : проблемы частного и публичного права : монография. Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2004. С. 52.

¹⁰ О внесении изменений в отдел. законод. акты Российской Федерации по вопросам деят. федер. ун-тов : Федеральный закон Российской Федерации от 10.02.2009 № 18-ФЗ // Рос. газ. № 25. 13.02.2009.

¹¹ Суханов Е. А. Особенности автономного учреждения как вида учреждений // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования : материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20-21 сентября 2007 г.) / под ред. В. В. Кваниной. Челябинск : НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 6.

ственности земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования. Таким образом, для частных высших учебных заведений законодательством в принципе не предусмотрена возможность использовать земельный участок на вещном праве.

Иной подход предусмотрен законодателем в отношении иных, отличных от учреждений высшего профессионального образования, образовательных организаций.

Как было отмечено выше, Закон об образовании предусматривает возможность создания образовательных организаций в различных организационно-правовых формах некоммерческих организаций. Комментируя данную норму закона, в научной литературе высказывают предложение сделать перечень организационно-правовых форм образовательных организаций закрытым, поскольку далеко не все поименованные в ФЗ «О некоммерческих организациях»¹² (далее – Закон о некоммерческих организациях) и в других законодательных актах формы некоммерческих организаций приспособлены для надлежащего осуществления образовательной деятельности, исходя из её сути и гарантированного Конституцией РФ права на получение бесплатного образования. По мнению С.А. Денисова, «из всего многообразия форм некоммерческих организаций, предусмотренных законодательством, для функционирования образовательных организаций, помимо учреждений, может быть использована форма автономной некоммерческой организации (далее – АНО)». Выбор АНО в наибольшей мере соответствует природе деятельности образовательной организации, поскольку она не основана на членстве, создаётся в целях предоставления услуг в области образования. Учредители данной организации не могут пользоваться преимуществами в пользовании услугами, оказываемыми организацией, не имеют права на ликвидационную квоту. Указанные отличительные признаки АНО позволяют создаваемым в данной форме образовательным организациям сконцентрироваться на выполнении основной задачи – осуществлении образовательной деятельности.¹³

В связи с этим указанным автором высказывается предложение о закреплении непосредственно в законодательстве об образовании возможности создания образовательных организаций только в форме учреждения или автономной некоммерческой организации¹⁴. Такой подход оправдывает сомнения в

¹² О некоммерческих организациях : Федеральный закон Российской Федерации от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹³ Денисов С. А. Организационно-правовые формы образовательных организаций // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования : материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20-21 сентября 2007 г.) / под ред. В. В. Кваниной. С. 31.

¹⁴ Там же. С. 33.

удачности норм ныне действующего законодательства о возможности принятия представительными органами муниципальных образований решений о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов (ст. 69 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵).

В отличие от учреждения автономная некоммерческая организация является собственником принадлежащего ей имущества, которое не может быть изъято её учредителями, что делает АНО полноценным участником гражданского оборота. Следовательно, земельные участки, входящие в состав имущества АНО, могут принадлежать ей на праве собственности как разновидности вещного права. Согласно ст. 10 Закона о некоммерческих организациях учредителями автономной некоммерческой организации могут быть граждане и (или) юридические лица на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг, в том числе в области образования. Следует согласиться с мнением об исключении возможности использования рассматриваемой организационно-правовой формы для возможного участия публично-правовых образований, поскольку это может привести к злоупотреблениям и обходу законодательства о приватизации. Для государственных и муниципальных образовательных учреждений приемлемой является организационно-правовая форма учреждения (бюджетного или автономного). Для частных же образовательных организаций могут быть использованы обе формы – как учреждения, так и АНО¹⁶.

Таким образом, в зависимости от организационно-правовой формы образовательной организации входящие в состав её имущества земельные участки могут принадлежать ей либо на праве постоянного (бессрочного) пользования (в государственных и муниципальных образовательных учреждениях), либо на праве собственности (в АНО). Иные виды вещных прав в отношении земельного участка, принадлежащего образовательной организации, невозможны.

Одной из наиболее важных отличительных особенностей гражданско-правового режима земельных участков, в том числе и находящихся в составе имущества образовательных организаций, в силу их принадлежности к недвижимым вещам является установленное законом требование обязательной государственной регистрации прав на них. Из ст. 9 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹⁷ (далее – ФЗ № 122)

¹⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон Рос. федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 окт.

¹⁶ Денисов С. А. Указ. соч. С. 32.

¹⁷ О гос. регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : Федеральный закон Рос. Федерации от 21.07.1997 № 122-ФЗ // Рос. газ. № 145. 2007. 30 июля.

следует, что государственной регистрации подлежат права собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со статьями 130, 131, 132 и 164 ГК РФ, за исключением прав на воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты. Наряду с государственной регистрацией вещных прав на недвижимое имущество в случаях, предусмотренных законом, государственной регистрации подлежат возникающие на основании договора либо органа государственной власти или акта органа местного самоуправления ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество, в том числе сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда¹⁸.

Несмотря на наличие в ФЗ- № 122 чёткого перечня оснований для приостановления государственной регистрации (ст. 19) или отказа в ней (ст. 20), в арбитражной практике всё ещё встречаются дела, предметом спора в которых выступает отказ регистрирующих органов в государственной регистрации вещных прав на земельный участок по основаниям, не предусмотренным законом.

Так, ГОУ ВПО «Военный университет радиационной, химической и биологической защиты имени маршала Советского Союза С.К. Тимошенко» в соответствии с распоряжениями Минимущества РФ от 10.11.2004 № 586 и от 10.11.2004 № 589 были предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки из земель поселений, находящиеся по адресам: г. Москва, Бригадирский переулок, владения 12, 13 для эксплуатации существующих зданий под военный городок № 45Д. 28 февраля 2005 года заявитель представил в регистрирующий орган документы на государственную регистрацию права постоянного (бессрочного) пользования на указанные земельные участки, в том числе кадастровый план участков и вышеперечисленные распоряжения Минимущества РФ. Однако государственная регистрация права была приостановлена на 1 месяц с указанием на то, что регистрация постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок возможна лишь при наличии оформленного (и зарегистрированного, если право возникло после вступления в силу ФЗ № 122) права оперативного управления на здания, расположенные на этих земельных участках.

12 апреля 2005 г. заявитель представил в регистрирующий орган свидетельство о внесении в реестр федерального имущества № 07701163 от 05.12.2000 с приложением выписки, из которых следует, что объекты недвижимого имущества, находящиеся на земельных участках, внесены в реестр

¹⁸ О внесении изменений в федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» : Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2006 № 196-ФЗ // Российская газета. № 290. 2004. 30 дек.

федерального имущества как находящиеся на праве оперативного управления у заявителя. Между тем 3 мая 2005 ГУ ФРС по г. Москве отказало заявителю в регистрации права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на основании абз. 4, 10 п. 1 ст. 20 ФЗ № 122 со ссылкой на то, что регистрация такого права возможна только на основании п. 1 ст. 36 ЗК РФ при наличии оформленного (и зарегистрированного, если право возникло после вступления в силу ФЗ № 122) права оперативного управления на здания, расположенные на земельных участках. Суд первой инстанции сделал вывод о незаконности оспариваемых по настоящему делу отказов регистрирующего органа. Норма ст. 20 ФЗ-№ 122, содержащая исчерпывающий перечень оснований к отказу в государственной регистрации права, не содержит такого основания, которое указано ГУ ФРС по г. Москве при вынесении оспариваемых по настоящему делу отказов. Ссылка регистрирующего органа на п. 1. ст. 36 ЗК не может быть признана правомерной, поскольку нормы этой статьи не регулируют порядок регистрации права постоянного (бессрочного) пользования и основания к отказу в регистрации такого права. В связи с этим суд первой инстанции, установив вышеуказанные обстоятельства, а также нарушение регистрирующим органом прав заявителя, сделал правильный вывод о несоответствии отказов ГУ ФРС по г. Москве в государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки нормам ФЗ № 122 ввиду представления заявителем документов, подтверждающих факт наличия такого права. Кассационная жалоба, поданная ГУ ФРС по г. Москве, не была удовлетворена¹⁹.

Важное значение при рассмотрении дел в арбитражных судах имеет соблюдение оснований и процедуры прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками образовательных учреждений.

Прежде всего необходимо указать, что ст. 45 ЗК РФ предусматривает возможность прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком как в добровольном порядке, т.е. в связи с отказом землепользователя от принадлежащего ему ограниченного вещного права, так и в принудительном порядке по инициативе других лиц, в первую очередь органов государственного управления, осуществляющих полномочия публичных собственников. Иных оснований прекращения права постоянного (бессрочного) пользования законом не предусмотрено, в связи с чем в судебной практике возникает немало споров, связанных с незаконностью предоставления в аренду земельных участков, в отношении которых не прекращено право постоянного (бессрочного) пользования.

¹⁹ Дело № КГ-А40/13543-05 [Электронный ресурс] : постановление ФАС Московского округа от 23.01.2006. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Так, прокурор Челябинской области обратился в Арбитражный суд Челябинской области с заявлением к ТУ Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Челябинской области (далее – ТУ) о признании недействительным распоряжения о предоставлении индивидуальному предпринимателю в аренду земельного участка. Из обстоятельств дела следовало, что в соответствии с постановлением главы администрации г. Челябинска данный земельный участок был предоставлен лицу на праве постоянного бессрочного пользования для эксплуатации территории училища. Соответствующее право было зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 23.04.2003. Позднее на основании заявления предпринимателя и письма лица ТУ издало распоряжение о предоставлении земельного участка, являвшегося частью предоставленного лицу земельного участка, в аренду предпринимателю сроком на 11 месяцев. Во исполнение названного распоряжения между ТУ (арендодатель), предпринимателем (арендатор) и лицом (землепользователь) заключён договор аренды земельного участка, который по акту приёма-передачи передан арендатору.

Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций, удовлетворяя требования прокурора, исходили из того, что передача земельного участка, закреплённого за лицом на праве постоянного (бессрочного) пользования, в аренду предпринимателю без прекращения у лица названного права, не соответствует требованиям закона и нарушает права лица. Судами установлено, что доказательств прекращения права постоянного (бессрочного) пользования частью земельного участка в порядке, предусмотренном ст. 53 ЗК РФ, в связи с отказом лица от данного права, а также подтверждающих факт обращения собственника участка в суд с заявлением о принудительном прекращении права постоянного (бессрочного) пользования лица на указанный земельный участок, в материалы дела не представлено. При этом суды отметили, что имеющееся в материалах дела письмо лица не может быть расценено как отказ землепользователя от права постоянного (бессрочного) пользования, поскольку содержит лишь просьбу о передаче в аренду предпринимателю временно неиспользуемой части земельного участка. В связи с этим суды пришли к правильному выводу о том, что действия ТУ по передаче данного земельного участка во временное пользование предпринимателю противоречат закону. Кроме того, суды признали, что передача части земельного участка в аренду третьему лицу влечёт невозможность осуществления образовательным учреждением прав землепользователя, что противоречит ст. 40, 41 ЗК РФ²⁰.

²⁰ Дело № А76-2224/2007 [Электронный ресурс] : постановление ФАС Уральского округа от 29.02.2009 № Ф09-2443/08-С6. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, исходя из буквального толкования норм ст. 40 и 41 ЗК РФ, следует, что при существовании действительного права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком собственник его, в данном случае соответствующее публично-правовое образование, не может осуществлять права, указанные в ч. 1 ст. 40 ЗК РФ, до прекращения в установленном порядке данного ограниченного вещного права на земельный участок. Исключение составляют случаи, установленные законодательством. В частности, землепользователю не принадлежит право собственности на расположенные на земельном участке многолетние насаждения (п. 2 ч. 2 ст. 40 ЗК РФ).

При возникновении споров по поводу использования земельного участка между его собственником и землепользователем в судебной практике приоритет отдается интересам последнего, так как согласно ст. 216 и 305 ГК РФ устанавливается право обладателей ограниченных вещных прав, включая право постоянного (бессрочного) пользования, на защиту от всяких нарушений любым лицом, включая собственника²¹.

Наличие у государственных и муниципальных образовательных учреждений (в том числе и автономных) предусмотренной законом возможности обладать земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, а у образовательных организаций в форме АНО – на праве собственности, не исключает возможности получения ими дополнительно земельных участков на праве аренды, являющемся обязательственным по своей природе. Для частных учреждений этот вид права в отношении земельных участков является в большинстве своём единственно возможным. В связи с этим обращает на себя внимание еще одно противоречие образовательного и земельного законодательства. Так, в п. 4 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском образовании установлено, что высшие учебные заведения вправе выступать в качестве арендатора и (или) арендодателя имущества. И если право данных заведений выступать в качестве арендаторов земельных участков сомнений не вызывает, поскольку не противоречит нормам гражданского и земельного законодательства, то их возможность выступать в качестве арендодателей земельных участков исключается нормами земельного законодательства, поскольку согласно п. 4 ст. 20 ЗК РФ граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками. Отсутствие возможности распоряжения включает в том числе и невозможность предоставления земельного участка в аренду. Следовательно, государственные и муниципальные учреждения не могут выступать в качестве арендодателей земельных участков.

²¹ Феофилактов А. С. Земельные права высших учебных заведений: проблемы реализации и защиты // Бюллетень нотариальной практики. 2008. № 4.

Также не могут быть арендодателями земельных участков и частные высшие учебные заведения. Согласно ст. 608 ГК РФ право сдачи имущества в аренду принадлежит его собственнику, а также лицам, уполномоченным законом или собственником сдавать имущество в аренду. Высшим учебным заведениям – частным учреждениям земельные участки не могут принадлежать на праве собственности, уполномоченными законом лицами они не являются. Следовательно, положения п. 4 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском образовании не распространяются на отношения по предоставлению высшим учебным заведением (государственным, муниципальным и частным учреждением) в аренду имущества в виде земельного участка. Однако в формулировке п. 4 ст. 27 вышеназванного закона, предусматривающей право высших учебных заведений выступать в качестве арендодателя имущества, не делается оговорки о том, что данная норма не распространяется на земельные правоотношения.

Следует отметить, что в ст. 270 ГК РФ предусматривалась возможность распоряжения лицом предоставленным ему в пользование земельным участком с согласия собственника этого участка путём передачи его в аренду или безвозмездное срочное пользование. С вступлением в действие ЗК РФ в 2001 г. возникло противоречие между нормами ст. 270 ГК РФ и рассмотренными выше положениями ст. 20 ЗК РФ, установившей запрет на всякое распоряжение находящимися на праве постоянного (бессрочного) пользования земельными участками. Судебная практика при рассмотрении коллизий, вытекающих из приведенных выше норм, не отличалась единообразием. Судебные решения принимались в зависимости от позиции конкретного суда по вопросу о соотношении гражданского и земельного законодательства. Важное значение в преодолении противоречивости судебной практики имело Постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»²², которое закрепило приоритет норм земельного законодательства, установив, что «после введения в действие ЗК РФ лица, обладающие земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе передавать его в аренду или безвозмездное срочное пользование, в том числе и при наличии согласия на это собственника земельного участка» (п. 24). Вполне очевидно, что положения п. 4 ст. 20 ЗК РФ имеют приоритет и перед нормами п. 4 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском образовании. С вступлением в силу Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»²³ статья 270 была исключена

²² О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства : постановление Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 №11 // Вестник ВАС РФ. 2005. № 5.

²³ О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 04.12.2006 № 201-ФЗ // Российская газета. 2006. 8 дек.

из ГК РФ, что полностью устранило противоречия между земельным и гражданским законодательством в этом вопросе. Однако вследствие разрешения этой правовой коллизии стали более ограниченными и возможности высших учебных заведений в плане осуществления ими приносящей доход деятельности.

Несмотря на наличие чёткой позиции ВАС РФ по данному вопросу, действия образовательных учреждений по заключению договоров аренды земельных участков, закреплённых за ними на праве постоянного (бессрочного) пользования, продолжают оставаться предметом судебных разбирательств не только в силу необходимости применения гражданско-правовых последствий недействительности таких сделок, но и в порядке обжалования ненормативных актов органов исполнительной власти, наделённых полномочиями по привлечению правонарушителей к административной ответственности вследствие использования земельных участков без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю.

Так, постановлением Управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по г. Москве от 15 мая 2006 г. ЗАО «Торговый дом СДЛ» привлечено к административной ответственности по ст. 7.1. КоАП за пользование земельного участка без надлежаще оформленных документов. Общество оспорило указанное постановление в судебном порядке. Решением Арбитражного суда г. Москвы от 10 июля 2006 г., оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 октября 2006 г., в удовлетворении заявленных требований отказано. При этом судебные инстанции исходили из того, что вина общества доказана материалами административного дела. Законность состоявшихся по данному делу судебных актов проверена в кассационном порядке Федеральным арбитражным судом Московского округа. Оснований для их отмены не найдено.

Из обстоятельств дела усматривается, что в результате проверки соблюдения указанным обществом земельного законодательства установлено, что ЗАО «Торговый дом СДЛ» использует под размещение торгового павильона земельный участок площадью 10000 кв. м., принадлежащий ГОУ ВПО «Российский государственный университет физической культуры, спорта и туризма». При проверке обществом был предъявлен договор аренды, заключённый между институтом и обществом на срок менее года. По результатам проверки был составлен протокол об административном правонарушении и вынесено постановление о привлечении общества к административной ответственности по ст. 7.1. КоАП РФ.

Разрешая возникший спор, судебные инстанции правильно пришли к выводу, что представленный обществом договор аренды не имеет юридической

силы ввиду его ничтожности, поскольку институт, не являясь собственником земельного участка, заключил договор аренды в нарушение ст. 20 ЗК РФ. Ничтожность договора не порождает для сторон никаких прав и обязанностей. Следовательно, у общества отсутствуют правоустанавливающие документы на земельный участок. Доводы кассационной жалобы ЗАО «Торговый дом СДЛ», что в уставе института предусмотрено его право сдачи в аренду земельного участка, а также то, что сдавать в аренду земельный участок позволяет институту Закон об образовании, правового значения не имеют, поскольку в данном случае применяется специальный закон²⁴.

Заслуживает одобрения высказанное в научной литературе мнение по поводу наличия противоречия формулировки п. 4 ст. 20 ЗК РФ, устанавливающей безусловный запрет на распоряжение землепользователями земельными участками, другим статьям ЗК РФ. В частности, ст. 45 ЗК РФ закрепляет возможность прекращения права постоянного (бессрочного) пользования путем отказа его обладателя от принадлежащего ему права. В свою очередь, отказ от права является не чем иным, как одной из форм распоряжения. Таким образом, не имея возможности распорядиться земельным участком, землепользователь тем не менее наделен правом от него отказаться. Следует согласиться, что более правильным в названном пункте указанной статьи было бы указание на то, что лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе ими распоряжаться, за исключением случаев, установленных федеральным законом²⁵.

Вместе с тем Президиум ВАС РФ в Постановлении от 2 ноября 2004 г. № 8837/04 сформулировал вывод о том, что добровольный отказ учреждения самостоятельно, без согласования с учредителем, от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком является невозможным²⁶. Согласно материалам рассмотренного Президиумом ВАС РФ дела государственное учреждение "Межотраслевой научно-технический комплекс "Микрохирургия глаза" обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным распоряжения мэра г. Тамбова о предоставлении определенного земельного участка в аренду. В обоснование заявления было указано, что спорный земельный участок, предоставленный в аренду ООО, ранее был закреплен

²⁴ Дело № КА-А40/424-07 [Электронный ресурс] : постановление ФАС Московского округа от 14.02.2007, 21.02.2007. Доступ из СПС «Консультантплюс» ; Дело № КА-А40/182-07 [Электронный ресурс] : постановление ФАС Московского округа от 14.02.2007, 21.02.2007. Доступ из СПС «Консультантплюс».

²⁵ Феофилактов А. С. Земельные права высших учебных заведений : проблемы реализации и защиты // Бюллетень нотариальной практики. 2008. № 4.

²⁶ См.: Дело № А64-4147/03-7 : постановление Президиума ВАС РФ от 02.11.2004 № 8837/04 // Вестник ВАС РФ. 2005. № 3.

на праве постоянного (бессрочного) пользования за данным учреждением для благоустройства территории его тамбовского филиала. В дальнейшем руководитель филиала отказался от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, в связи с чем мэром города было издано постановление об изъятии этой территории из пользования учреждения и передаче в аренду третьему лицу – ООО «Тамбовская энергетическая компания» для дальнейшей застройки земельного участка. Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций в удовлетворении данного заявления отказали со ссылкой на ч. 1 ст. 45 ЗК РФ, которая предусматривает прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в связи с отказом землепользователя от принадлежащих ему имущественных прав.

Отменяя судебные акты, вынесенные предыдущими инстанциями, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ указал на то, что в соответствии со ст. 296, 298 Гражданского кодекса РФ учреждение осуществляет права владения, пользования и распоряжения закрепленным за ним имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности и не вправе отчуждать данное имущество. Судами при рассмотрении дела не исследовался вопрос о том, распоряжался ли собственник учреждения правом землепользования. Исходя из данных обстоятельств, дело было направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Таким образом, право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком учреждений, в том числе и образовательных, может быть прекращено исключительно в принудительном порядке, что вряд ли можно считать оправданным, принимая во внимание следующие обстоятельства. Ввиду того, что в советский период государственным учреждениям (научным, образовательным, культурным и т.д.) земельные участки выделялись с учетом перспективного развития, к моменту принятия нового ЗК РФ значительные земельные массивы по всей стране были закреплены за учреждениями различной сферы деятельности и ведомственной подчиненности. Однако в связи с изменением системы экономических отношений, данные земли в итоге оказались не используемыми соответствующими учреждениями, но вместе с тем привлекательными с экономической точки зрения.

Представляется, что в целом указанная позиция законодателя по вопросу прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком не соответствует ни интересам самих образовательных учреждений, ни интересам государства, поскольку затрудняет гражданский оборот земельных участков, препятствует их более рациональному использованию.

Одним из проявлений правоспособности учреждений, в том числе и в сфере высшего профессионального образования, является возможность закреп-

пления в их учредительных документах права осуществлять приносящую доходы деятельность. Как следует из п. 2 ст. 298 ГК РФ, доходы, полученные от такой деятельности, поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и могут быть направлены, например, на развитие и совершенствование материально-технической базы высшего учебного заведения, в частности, на расширение учебных площадей путём приобретения зданий, пригодных для использования в учебных целях. При этом возникает необходимость в чётком законодательном определении правовой природы вещного права учреждения на имущество, приобретенное за счёт внебюджетных доходов (как на само здание, так и на расположенный под ним земельный участок), для правильного и обоснованного разрешения споров о праве и вытекающих из этого последствиях правового режима такого имущества.

Вопрос о характере вещного права учреждения в отношении приобретённого им за счёт средств от приносящей доход деятельности имущества является дискуссионным. Высказанные мнения, аргументированные в большей или в меньшей степени, сводятся к определению природы рассматриваемого права как права: 1) собственности; 2) хозяйственного ведения; 3) оперативного управления; 4) самостоятельного распоряжения как особого самостоятельного вещного права²⁷. Представляется, что определение правовой природы права учреждений на имущество, приобретенное ими за счёт внебюджетных доходов, имеет не только теоретическое, но и практическое значение. В контексте рассматриваемого в данной статье вопроса о правах образовательных учреждений на земельные участки выяснение существа приобретаемого в обозначенной ситуации права учреждения на объекты недвижимости будет иметь решающее значение для определения сферы действия ст. 36 ЗК РФ, регулирующей приобретение прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения.

В соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ в порядке, предусматриваемом нормами этой статьи, приобретают права на земельные участки граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участках. Таким образом, принадлежность юридическому лицу объектов недвижимости на ином праве, отличном от прав, перечисленных в п. 1 ст. 36 ЗК РФ, исключает возможность приобретения прав на земельный

²⁷ Анализ дискуссий по данной проблеме см.: Кванина В. В. Указ. соч. С. 139–157; Якимов А. А. Проблема правовой природы имущества учреждений, приобретённого за счёт внесметных доходов // Юрист. 2005. № 6. С. 7–10.

участок в предусмотренном данной статьёй порядке. Если рассматривать приобретаемое учреждением за счёт внебюджетных доходов имущество, в частности, недвижимое, как принадлежащее ему на самостоятельном вещном праве – праве самостоятельного распоряжения, то приобрести права на земельный участок, расположенный под таким объектом недвижимости, в порядке ст. 36 ЗК РФ не представляется возможным.

Принимая во внимание нормы п. 2 ст. 299 ГК РФ, право учреждения на имущество, приобретенное за счёт внебюджетных доходов, следует квалифицировать как право оперативного управления, поскольку в названной статье законодатель установил, что доходы или любое имущество, приобретенное учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление учреждения в порядке для приобретения права собственности.

В ЗК РФ (п. 1 ст. 1) закреплён принцип единой судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, который предполагает, что все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением установленных федеральными законами случаев. По общему правилу, отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, который не является неделимым или изъятым из оборота (п. 4 ст. 35 ЗК РФ). Представляется, что названный принцип не может быть реализован в случаях приобретения вузом – учреждением находящегося в частной собственности объекта недвижимости и расположенного под ним земельного участка. Действующее законодательство в данной ситуации не предусматривает возможности возникновения вещного права в отношении земельного участка даже для государственных и муниципальных учреждений, для которых п. 1 ст. 20 ЗК РФ в принципе допускает в качестве исключения предоставление права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, поскольку на этом праве могут быть предоставлены лишь находящиеся в публичной, но не в частной собственности земельные участки.

Ещё одна правовая ситуация, которая остаётся неурегулированной в законодательстве, связана с определением вида вещного права на неделимый земельный участок при реорганизации образовательного учреждения путем разделения и выделения, поскольку в этом случае закон не предусматривает права общего постоянного (бессрочного) пользования. Возможно, в этом случае по аналогии может быть применён п. 4 ст. 36 ЗК РФ, который регулирует приобретение прав на находящийся в публичной собственности неделимый земельный участок, на котором расположено здание с помещениями, закреплёнными за несколькими казёнными предприятиями и государственными или муниципальными учреждениями. Согласно указанной норме при наличии обозначенных

выше условий земельный участок предоставляется одному из этих лиц на основании решения собственника земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, а другие из этих лиц обладают правом ограниченного пользования земельным участком для осуществления своих прав на закреплённые за ними помещения. Таким образом, предусмотренное данной статьёй право ограниченного пользования земельным участком возникает в силу закона, однако правовая природа его чётко не определена.

Возникают сомнения по поводу того, можно ли рассматривать данное право как сервитут, предусмотренный ст. 274 ГК РФ, в силу следующих обстоятельств. Во-первых, ст. 274 ГК РФ в качестве оснований возникновения сервитута рассматривает соглашение либо судебное решение; во-вторых, в силу пункта 3 данной статьи сервитут устанавливается в отношении земельного участка, принадлежащего лицу на праве собственности, но не на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Кроме того, законом предусмотрено возникновение у государственных и муниципальных учреждений права ограниченного пользования неделимым земельным участком также в случае, когда помещения, находящиеся в расположенном на таком земельном участке здании, принадлежат одним лицам на праве собственности, другим – на праве хозяйственного ведения или всем лицам на праве хозяйственного ведения. При реализации этими лицами своего права на приобретение данного земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора законодатель, исходя из норм п. 3 ст. 36 ЗК РФ, не предусматривает для государственных и муниципальных учреждений – правообладателей помещений возможности вступления в этот договор на правах соарендаторов, а устанавливает для них право ограниченного пользования земельным участком. Таким образом, применительно к данной ситуации положения п. 3 ст. 36 ЗК РФ ограничивают действие п. 4 ст. 27 Закона о высшем и послевузовском образовании, устанавливающего право высшего учебного заведения выступать в качестве арендатора имущества.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что в современном законодательстве (образовательном, земельном, гражданском) остаётся ещё немало противоречий, касающихся гражданско-правового статуса земельных участков, являющихся частью имущества образовательных организаций. Попытки внесения корректировок в нормативные акты с целью устранения имеющихся в них противоречий, безусловно, способствуют разрешению ряда проблем в правоприменительной деятельности, однако далеко не все из вносимых изменений направлены на конструирование того гражданско-правового режима земельных участков в составе имущества образовательных организаций, который было бы возможно считать целесообразным с точки зрения соблюдения интересов как

самих организаций, так и общества, заинтересованного в использовании земельных участков наиболее рациональным образом.

Литература

Аверченко, Н. Н. Правовой режим сложных вещей : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Аверченко Николай Николаевич. – СПб., 2005. – 264 с.

Денисов, С. А. Организационно-правовые формы образовательных организаций // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования : материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.) / под ред. В. В. Кваниной. – С. 31–33.

Кванина, В. В. Высшее учебное заведение как субъект права : проблемы частного и публичного права : монография. – Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2004. – 352 с.

Суханов, Е. А. Особенности автономного учреждения как вида учреждений // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования : материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.) / под ред. В. В. Кваниной. – Челябинск : НТЦ-НИИОГР, 2008. – С. 6.

Феофилактов, А. С. Земельные права высших учебных заведений : проблемы реализации и защиты // Бюллетень нотариальной практики. – 2008. – № 4.

Якимов, А. А. Проблема правовой природы имущества учреждений, приобретенного за счёт внесметных доходов // Юрист. – 2005. – № 6. – С. 7–10.

Широков С.Н.

**Перспективы и основные проблемы реализации института
концессионного соглашения в области образования**

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы определения объекта концессионного соглашения в области образования, специфические критерии отбора концессионера по данному соглашению, а также вопросы реализации концессионером обязанности осуществлять образовательную деятельность.

Ключевые слова: концессионное соглашение, концедент, концессионер, высшее учебное заведение, недвижимое имущество, аренда.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года в одном из своих разделов, посвященном формированию эффективных экономических отношений в области образования, в качестве основных элементов называет создание условий для привлечения дополнительных внебюджетных средств в образование, обеспечение экономической самостоятельности образовательных учреждений, их многоканальное финансирование¹. Выполнить данные задачи возможно лишь привлекая инвестиции частных лиц в сферу образования. При этом необходимо обеспечить защиту общественных интересов, т.е. сохранить социальный характер образования и государственное присутствие в данной сфере. Одним из институтов, который позволил бы выполнить все вышеуказанные требования, может служить такая форма частно-государственного партнерства, как концессионное соглашение.

Федеральный закон «О концессионных соглашениях»² (далее – Закон о концессионных соглашениях), регулирующий вопросы передачи в концессию недвижимого имущества (предварительно созданного или реконструированного концессионером), в качестве объектов таких соглашений называет и объекты образования (пп. 11 п. 1 ст. 4). В соответствии с требованиями п. 4 ст. 10 указанного закона Постановлением Правительства Российской Федерации утверждено Типовое концессионное соглашение в отношении объектов образования³ (далее – Типовое концессионное соглашение).

¹ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года : утв. Приказом Министерства образования РФ № 393 от 11.02.2002 // Бюллетень Минобразования РФ. 2002. № 2.

² О концессионных соглашениях : Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3126.

³ Типовое концессионное соглашение в отношении объектов образования : утв. Постановлением Правительства РФ от 11.11.2006 № 671 // СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4902.

В соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами частный инвестор (концессионер), которым может быть индивидуальный предприниматель, иностранное или российское юридическое лицо, или группа юридических лиц, действующих на основании договора простого товарищества, обязано совершить следующие действия во исполнение концессионного соглашения:

создать или реконструировать недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать концеденту (т.е. государству или муниципальному образованию);

осуществлять деятельность, предусмотренную концессионным соглашением, связанную с использованием этого недвижимого имущества;

обеспечивать при осуществлении указанной деятельности возможность получения потребителями соответствующих товаров, работ, услуг.

Взамен этого концедент обязуется предоставить концессионеру права владения и пользования вышеуказанным недвижимым имуществом на срок действия концессионного соглашения.

Однако, соотнеся положения Закона о концессионных соглашениях с образовательным законодательством, мы пришли к выводу, что применение этих общих положений к действиям сторон соглашения непосредственно в сфере образования вызывает ряд проблем и препятствий, некоторые из которых имеют на сегодняшний день непреодолимый характер.

Первая проблема касается выбора объекта концессионного соглашения. Она не возникает, когда объект соглашения вновь создается концессионером, но появляется, когда недвижимое имущество уже существует и передается концессионеру для реконструкции.

В первую очередь возникает вопрос, какое недвижимое имущество можно отнести к объектам образования, поскольку состав такого имущества не определяется ни законом, ни Типовым концессионным соглашением. Логично предположить, что это та недвижимость, которая используется для осуществления образовательной деятельности. Так, ст. 39 Закона РФ «Об образовании»⁴ содержит положение о том, что в целях обеспечения образовательной деятельности за образовательным учреждением закрепляются объекты права собственности, в числе которых называются такие недвижимые вещи, как здания, сооружения. Статья 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁵ добавляет к этому перечню имущественные

⁴ Об образовании : Закон Российской Федерации от 11.07.1992 № 3266-1 // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

⁵ О высшем и послевузовском профессиональном образовании : Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

комплексы. При этом оба вышеназванных закона устанавливают назначение передаваемого имущества: потребительское, социальное, культурное и иное. Таким образом, можно сделать вывод, что объектом концессионного соглашения на объекты образования может быть любое недвижимое имущество, а также комплексы недвижимого имущества, закрепленные за образовательным учреждением и используемые им в образовательной деятельности, в том числе для удовлетворения потребительских, культурных, бытовых, жилищных и иных потребностей учащихся, а также сотрудников организации.

Тем не менее, соответствующий вывод, обусловленный приведенными нормами, вступает в противоречие с определенными факторами. Один из них юридического свойства, и состоит в том, что в соответствии с п. 4 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях объект, подлежащий реконструкции, на момент передачи его концедентом концессионеру должен быть свободным от прав третьих лиц (в том числе и права оперативного управления), т.е. утрачивается такой признак, как закрепление объекта образования за учреждением и использование его в образовательной деятельности.

Второй фактор имеет концептуальное свойство и заключается в том, что целью заключения концессионного соглашения является привлечение инвестиций в сферу образования, повышение эффективности использования имущества (ст. 1 Закона о концессионных соглашениях), а концессионеру взамен предоставляется право использования этого имущества для осуществления соответствующей образовательной деятельности (на это указывает и Типовое концессионное соглашение). На основании изложенного представляется, что в концессию не могут отдельно от недвижимости, непосредственно предназначенной для осуществления образовательного процесса, передаваться объекты, имеющие социальное, культурное, бытовое и иное назначение, хотя бы они в последующем и использовались в образовательной деятельности, поскольку это нарушит конечную цель привлечения инвестиций, а также не позволит концессионеру самостоятельно осуществлять образовательную деятельность.

Таким образом, объектом концессионного соглашения в рамках общего смысла и значения института концессионных соглашений могут быть недвижимые вещи, предназначенные непосредственно для реализации образовательного процесса, т.е. учебные корпуса и иные здания, строения подобного назначения. Иные объекты недвижимости, назначением которых является лишь обеспечение беспрепятственного осуществления образовательного процесса (например, общежития, административные здания), могут передаваться в концессию не иначе как совместно с вышеназванными недвижимыми вещами. Остается добавить, что назначение каждой недвижимой вещи, включаемой в объект концессионного соглашения на объекты образования, на практике будет

определяться органами, действующими от имени государства или муниципального образования в решении о заключении концессионного соглашения и в подготовленной конкурсной документации.

Вторая составляющая проблемы объекта концессионного соглашения в области образования связана с предыдущей и заключается в уже упоминавшемся требовании закона передать концессионеру реконструируемый объект соглашения свободным от прав третьих лиц. На практике это положение в большинстве случаев будет означать прекращение права оперативного управления образовательного учреждения на переданное ему государством или муниципальным образованием недвижимое имущество и изъятие этого имущества. Однако в соответствии со ст. 296 ГК РФ⁶ изъятие имущества у учреждения, в том числе и недвижимого, допускается только в том случае, если оно излишнее, не используется или используется не по назначению. Более того, п. 6 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» гласит, что изъятие собственности, закрепленной за образовательным учреждением, допускается только по истечении договора между собственником и учреждением.

Таким образом, определение круга объектов концессионных соглашений в образовательной сфере наталкивается на определенные сложности. С одной стороны, невозможно произвольно изъять имущество, предназначенное для ведения образовательной деятельности, у образовательного учреждения, с другой – нельзя сохранить и права этого образовательного учреждения на такое имущество, поскольку это ограничит права концессионера и существенно снизит, если вовсе не исключит, для него экономический интерес концессионного соглашения. Следовательно, в настоящее время свободной передаче во владение и в пользование по концессионному соглашению подлежат только объекты недвижимости, предназначенные для осуществления образовательной деятельности, не закрепленные за каким-либо образовательным учреждением. Представляется, что таких объектов просто не существует.

Единственным способом преодолеть вышеуказанное затруднение нам видится применение положения п. 3 ст. 39 Закона РФ «Об образовании», согласно которому образовательное учреждение несет перед собственником ответственность за эффективное использование закрепленной за этим учреждением собственности. Поскольку одной из целей заключения концессионного соглашения является повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества, изъятие такого имущества у образовательного учреждения при неэффективном использовании в целях передачи его концессионеру может быть оправданно и обоснованно с точки зрения закона.

⁶ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Вместе с тем, во избежание расторжения концессионного соглашения в случае признания судом изъятия недвижимого имущества у образовательного учреждения незаконным, следует внести дополнения в Закон РФ «Об образовании», в соответствии с которыми государству или муниципальному образованию должно быть предоставлено право изымать недвижимое имущество у учреждения для передачи его во владение и пользование концессионеру по концессионному соглашению, если такое изъятие вызвано необходимостью реконструкции этого недвижимого имущества в целях повышения его качественных характеристик, влияющих на обеспечение современного уровня образования и на качество предоставляемых образовательных услуг, а также необходимостью привлечения инвестиций в сферу образования.

На наш взгляд, такое разрешение проблемы возможно без нанесения ущерба общественным интересам, поскольку имущество остается в собственности у государства или муниципалитета, концессионер, в свою очередь, обязывается к ведению образовательной деятельности, к предоставлению образовательных услуг и к целевому использованию имущества жесткими императивными требованиями Закона о концессионных соглашениях.

Вторая проблема, связанная с применением института концессионных соглашений в области образования, относится к обязанности концессионера осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения. Эта обязанность последовательно закрепляется в Законе о концессионных соглашениях: в ст. 3, дающей определение концессионному соглашению, в п. 2 ст. 8, определяющей обязанности концессионера, в пп. 2 п. 1 ст. 10, который устанавливает, что обязательства концессионера по осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, являются существенным условием такого соглашения. Иными словами, передача недвижимого имущества в концессию без осуществления концессионером деятельности, связанной с использованием объекта концессионного соглашения, невозможна. Учитывая тот факт, что согласно п. 5 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях изменение целевого назначения реконструируемого объекта не допускается, а в отношении вновь создаваемого объекта его характеристики, в том числе и целевое назначение, определяются конкурсной документацией (п. 2 ст. 23), можно сделать вывод, что при заключении концессионером соглашения на объект образования он должен будет осуществлять образовательную деятельность. Это подтверждается и п. 1 Типового концессионного соглашения. Однако реализация данных требований законодательства наталкивается на ряд труднопреодолимых препятствий.

Первое препятствие – содержание правоспособности концессионера. В соответствии с п. 6 ст. 33 Закона РФ «Об образовании», п. 3 ст. 10 Федераль-

ного закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» осуществление образовательной деятельности подлежит лицензированию, при этом уточняется, что осуществление подготовки по образовательным программам до получения лицензии не допускается. Иными словами, концессионер, не имеющий лицензию на ведение образовательной деятельности, не сможет выполнить свое обязательство в соответствии с концессионным соглашением. На наш взгляд, наличие у концессионера такой лицензии должно быть дополнительным требованием к личности концессионера, предусмотренным решением о заключении концессионного соглашения и конкурсной документацией.

Данное требование обуславливается тем, что в соответствии с пп. 3 п. 2 ст. 15 Закона о концессионных соглашениях существенным нарушением условий соглашения является неисполнение концессионером обязательств по осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением. Отсутствие у концессионера лицензии не позволит ему осуществлять образовательную деятельность, что, в свою очередь, станет основанием для расторжения договора в соответствии с п. 1 ст. 15. Таким образом, круг потенциальных концессионеров по соглашению в отношении объектов образования существенно ограничивается.

В связи с вышеизложенным закономерен вопрос, почему концессионер не может получить лицензию на ведение образовательной деятельности по окончании выполнения своих обязательств по реконструкции либо созданию объекта концессионного соглашения, для исполнения которых такая лицензия не требуется. При сегодняшнем уровне законодательного регулирования риск неполучения лицензии, а, следовательно, и риск расторжения концессионного соглашения, являются весьма существенными. Ведь если концессионер не пройдет экспертизу на получение лицензии, то пользоваться объектом концессионного соглашения и таким образом возместить себе произведенные инвестиции и получить прибыль он также будет не в состоянии. В этой связи встает вопрос о компенсации со стороны государства произведенных концессионером затрат, что начисто разрушает смысл концессионного соглашения и дает концессионеру возможность для злоупотребления. С другой стороны, возложение риска неполучения лицензии на концессионера отпугнет потенциальных инвесторов, хорошо знакомых с современной российской бюрократической системой.

Однако даже если допустить возможность получения лицензии на ведение образовательной деятельности после заключения концессионного соглашения, круг потенциальных концессионеров от этого не расширится, поскольку согласно ст.ст. 17, 20, 25, 26 Закона РФ «Об образовании», ст. 8 Федерального закона «О высшем профессиональном и послевузовском образо-

вании» реализация образовательных программ, а, следовательно, и осуществление образовательной деятельности, возлагается на образовательные учреждения. Таким образом, получить указанную лицензию может только юридическое лицо, созданное в форме учреждения, и имеющее своей основной целью осуществление образовательной деятельности.

Учитывая тот факт, что учреждения являются некоммерческими организациями, для которых извлечение прибыли и занятие предпринимательской деятельностью не являются основными целями деятельности, весьма трудно представить их в роли потенциальных инвесторов.

Из сложившейся ситуации на первый взгляд можно найти выход через своеобразную «лазейку», оставленную законодателем, как представляется, именно для случаев такого рода. Речь идет о положениях пп. 1 п. 1 ст. 8 Закона о концессионных соглашениях, позволяющих концессионеру передавать с согласия концедента объект соглашения в пользование третьим лицам на срок действия концессионного соглашения при условии соблюдения этим третьим лицом обязательств концессионера. При этом ответственность за действия третьего лица перед концедентом несет сам концессионер.

Таким образом, в роли концессионера по соглашению может выступить любое лицо: как индивидуальный предприниматель, так и юридическое лицо, вне зависимости от его организационно-правовой формы и наличия лицензии на ведение образовательной деятельности. По выполнении этим лицом обязательств по созданию или реконструкции объекта (объектов) недвижимости, предназначенных для использования их в образовательной деятельности, он может передать право использования этих объектов третьему лицу – образовательному учреждению с соответствующей лицензией, на которое возлагается обязанность по осуществлению образовательной деятельности. Такое образовательное учреждение может существовать на дату заключения концессионного соглашения, либо быть создано концессионером специально для реализации права на пользование имуществом и выполнения обязанности по его эксплуатации.

Вместе с тем, подобный способ решения проблемы исполнения концессионером обязанности по осуществлению образовательной деятельности не является бесспорным.

Во-первых, нет никакой гарантии, что концессионер найдет образовательное учреждение, готовое принять на себя его обязанность по ведению образовательной деятельности, или что вновь созданное концессионером учреждение обязательно получит лицензию на осуществление такой деятельности.

Во-вторых, даже если полномочия по использованию объекта концессионного соглашения будут переданы концессионером соответствующему

образовательному учреждению, остается неясной природа прав учреждения на этот объект. Из анализа норм ГК РФ, Закона РФ «Об образовании», Федеральных законов «О некоммерческих организациях»⁷ и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» следует, что имущество за образовательным учреждением может быть закреплено на праве оперативного управления, либо может принадлежать ему на праве аренды. Поскольку концессионер не может передать объект соглашения на праве оперативного управления, так как не является его собственником, встает вопрос, может ли договор между концессионером и образовательным учреждением быть расценен как договор аренды.

Несомненно, в данном договоре будут присутствовать арендные элементы: объект соглашения передается образовательному учреждению в пользование, оно должно будет вносить за это плату концессионеру. Тем не менее, сущность договора аренды не согласуется с тем, что образовательное учреждение обязательно должно пользоваться имуществом (пп. 2 п. 2 ст. 8 Закона о концессионных соглашениях). Хотя ст. 615 ГК РФ⁸ предусматривает обязанность арендатора «пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия договором не определены, в соответствии с назначением имущества», однако, как справедливо отмечает В.В. Витрянский, пользование арендованным имуществом нельзя рассматривать в качестве обязанности арендатора, поскольку именно в этом заключается интерес последнего⁹. Данный вывод подтверждается и положениями п. 3 ст. 615 ГК РФ, а также абз. 2 ст. 619 ГК РФ, которые в качестве основания для расторжения договора аренды называют лишь нарушение арендатором условий договора о пользовании имуществом и использование имущества не по назначению. Само неиспользование имущества таким основанием не является.

Таким образом, из перечня прав, на которых имущество может принадлежать образовательному учреждению, ни одно не подходит для того, чтобы закрепить за ним объект концессионного соглашения. На наш взгляд, наиболее оптимальным выходом из сложившейся ситуации было бы использование применительно к соглашению концессионера и образовательного учреждения конструкции смешанного договора. Согласно п. 3 ст. 421 ГК РФ к отношениям сторон по смешанному договору применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре. Иными словами, право пользования, которое возникает у образовательного

⁷ О некоммерческих организациях : Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁸ СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

⁹ Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: общие положения. 4-е изд. М. : Статут, 2003. С. 265.

учреждения, могло бы быть признано правом аренды, при этом сам договор имел бы совершенно другую природу.

В-третьих, отсутствует механизм урегулирования взаимоотношений между образовательным учреждением и концедентом по концессионному соглашению после окончания срока его действия. Ведь окончание срока соглашения служит основанием для прекращения права пользования объектом концессионного соглашения как у концессионера, так и у тех лиц, которым концессионер это право передал. Иными словами, может сложиться ситуация, когда образовательное учреждение, утратив право пользования вышеназванным объектом, не сможет должным образом осуществлять образовательную деятельность, в том числе в силу несоответствия материально-технической базы учреждения требованиям лицензии. Это может негативно сказаться на обязательствах учреждения по отношению к лицам, получающим в нем образование.

С одной стороны, можно решить этот вопрос, потребовав от образовательного учреждения не осуществлять прием граждан на обучение, если срок выпуска обучающихся будет выходить за рамки срока действия концессионного соглашения. С другой стороны, можно предусмотреть сохранение за образовательным учреждением права пользования объектом концессионного соглашения после окончания его действия на срок, который в соответствии с образовательной программой необходим для выпуска последнего набора обучающихся, принятых этим учреждением во время действия концессионного соглашения.

В-четвертых, приведенная выше конструкция, по которой создание или реконструкция объекта концессионного соглашения будет производиться одним субъектом (концессионером), а использование этого объекта и осуществление образовательной деятельности – другим (образовательным учреждением, которому концессионер передает свое право пользования объектом), входит в некоторое противоречие с общей юридической природой концессионного соглашения.

Согласно п. 1, 5 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях передача концессионеру особых прав по использованию объекта соглашения, сопряженных с обязанностью осуществлять его эксплуатацию и обеспечивать товарами, работами или услугами потребителей, порождает особый отличительный признак концессионного соглашения – непосредственное получение материальной выгоды концессионером происходит не за счет контрагента по соглашению, а за счет конечных пользователей объектов концессионного соглашения.

Данный признак в законодательстве ряда государств выделен в качестве отличительного признака концессионных соглашений. Так, согласно британ-

ским Правилам о договорах 2006 г., заключаемых с публично-правовыми образованиями¹⁰, концессионное соглашение определяется как договор о производстве подрядных работ для государственных нужд, в котором встречное предоставление со стороны публично-правового образования состоит лишь в предоставлении прав эксплуатировать результат таких работ.

Сходные положения содержит Директива ЕС 2004/18 «О координации процесса выдачи публичных строительных подрядов, поставок для общественных нужд, подрядов на оказание публичных услуг»¹¹, которая относит к концессионным соглашениям подрядного типа все соглашения, в которых частный контрагент, исполняя свои обязанности по договору и эксплуатируя вверенный ему объект, получает вознаграждение за счет взимания сборов с конечных потребителей.

Конечным потребителем объекта образования, по нашему мнению, будет лицо, заключившее договор на получение образовательных услуг, т.е. непосредственно пользующееся объектом для удовлетворения своих потребностей в образовании. Передача концессионером права пользования объектом концессионного соглашения образовательному учреждению и взимание платы за пользование объектом с этого учреждения, а не с обучающихся, нивелирует вышеуказанный признак концессионного соглашения, отличающий его от других видов договоров.

Таким образом, перспективы применения института концессионных соглашений в области образования на сегодняшний день имеют препятствия не только экономического характера (в виде низкой заинтересованности потенциальных концессионеров в извлечении прибыли от подобного рода деятельности), но, в первую очередь, юридического. Механизм реализации концессии в области образования не продуман, начиная с момента определения объектов, подлежащих передаче в концессию, и личности концессионера, который мог бы быть стороной концессионного соглашения, и заканчивая способом осуществления концессионером своего права по использованию объекта концессии и по выполнению обязанности осуществлять образовательную деятельность.

Как мы полагаем, необходимо комплексное решение проблем, рассматриваемых в статье, в том числе внесение изменений не только в Закон о концессионных соглашениях и соответствующее Типовое концессионное соглашение, но и в образовательное законодательство, которые способствовали бы согласованию норм о концессионных соглашениях, регулирующих вопросы имуществ-

¹⁰ Вахтинская И. С. Правовое регулирование концессионных соглашений в рамках европейского сообщества // Законодательство. 2008. № 4. С. 64.

¹¹ Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts of 31 March 2004 // Official Journal of the European Union. 30.04.2004. L 134/114 – L 134/240.

венного свойства, с некоммерческим характером образовательной деятельности.

Литература

Брагинский, М. И. Договорное право : общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – 4-е изд. – М. : Статут, 2003. – 848 с.

Вахтинская, И. С. Правовое регулирование концессионных соглашений в рамках европейского сообщества // Законодательство. – 2008. – № 4. – С. 64.

ПРАВО НА РЕЗУЛЬТАТЫ
ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Закржевская И.В.

**Проблемы реализации отдельных прав и обязанностей научного
работника вуза в случае создания результата интеллектуальной
деятельности**

Аннотация: В статье исследуются проблемные вопросы осуществления прав и обязанностей научного работника высшего учебного заведения при создании результатов интеллектуальной деятельности; делается вывод о том, на основании чего и в каких случаях будет осуществляться переход исключительного права вузу на созданные научным сотрудником РИД; рассматриваются отдельные проблемы возникновения исключительного права на некоторые виды РИД (служебное изобретение, служебную полезную модель, служебный промышленный образец, служебное селекционное достижение, ноу-хау).

Ключевые слова: результаты интеллектуальной деятельности, исключительные права, высшее учебное заведение, научный сотрудник вуза, служебное изобретение, служебная полезная модель, служебный промышленный образец.

Согласно ст. 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»¹ (далее – Закон о науке) научной организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющее в качестве основной деятельности научную и (или) научно-техническую деятельность, подготовку научных работников. К научным организациям относятся, прежде всего, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Научным работником, в свою очередь, признается гражданин, обладающий необходимой квалификацией и профессионально занимающийся научной и (или) научно-технической деятельностью (ст. 4 Закона о науке).

В соответствии со ст. 1228 ГК РФ² после получения соответствующего результата интеллектуальной деятельности и приравненных к нему средств индивидуализации (далее – РИД) работник признается автором такового, что предполагает возникновение у него права авторства, права на имя и иные личные неимущественные права, являющиеся неотчуждаемыми и непередаваемыми, отказ от которых ничтожен. Исключительное право на РИД, согласно

¹ О науке и государственной научно-технической политике : Федеральный закон Российской Федерации от 23.08.1996 № 127-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

² СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

п. 3 ст. 1228 ГК РФ, также первоначально возникает у автора-работника вуза, однако впоследствии оно может быть передано им другому лицу по договору, а также может перейти к другим лицам по иным основаниям, установленным законом.

В литературе по вопросу перехода прав на РИД от автора к работодателю высказаны разные суждения. Так, одни авторы полагают, что при создании служебных РИД переход исключительного права от работника к работодателю (в том числе работодателю-вузу) осуществляется на основании прямого указания закона³. Такой вывод основывается на анализе норм п. 2 ст. 1295, п. 3 ст. 1370 ГК РФ, предусматривающих, что в отношении соответственно служебного произведения науки, литературы, искусства, а также служебного изобретения, промышленной модели, промышленного образца исключительное право принадлежит работодателю⁴. Данный вывод, на наш взгляд, может применяться с некоторыми оговорками: только по отношению к вышеуказанным РИД. Распространять же такой подход на все виды РИД является, на наш взгляд, некорректным. Представляется, что в данном случае авторы не принимают во внимание тот факт, что для того, чтобы произошел переход исключительного права, необходимо не только наличие указания на это закона, но также, во-первых, чтобы работодателю стало известно о созданном работником РИД, во-вторых, таковой должен относиться к категории служебных результатов. Частью четвертой ГК РФ применяется дифференцированный подход к признанию служебными результатами в отношении разных видов РИД. Так, согласно п. 1 ст. 1295 ГК РФ произведение признается служебным в случае, если было создано в пределах, установленных для работника (автора) трудовыми обязанностями.

Иные критерии для признания служебным результата используются в отношении изобретений, полезных моделей, промышленных образцов (п. 1 ст. 1370 ГК РФ), селекционных достижений (п. 1 ст. 1430 ГК РФ), топологии интегральных микросхем (п. 1 ст. 1461 ГК РФ). Данные виды РИД могут быть признаны служебными в случае, если были созданы в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя. В законе

³ Гаврилов Э. П. Авторское право России на современном этапе // Бюллетень по авторскому праву. 1995. № 2. С. 44; Кастальский В. Н. Основные новеллы части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007; Моргунова Е. А. Авторское право: учеб. пособие / отв. ред. В. П. Мозолин. М.: Норма. С. 101; Рябова С. Э. Гражданско-правовое регулирование отношений, возникающих при осуществлении научно-исследовательской, конструкторской и технологической деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 120; Рясенцев В. А. Советское изобретательское право: учебное пособие. М.: Министерство высшего и среднего образования РСФСР; Всесоюзный юридический заочный институт, 1961. С. 21.

⁴ Кастальский В. Н. Основные новеллы части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007.

отсутствуют критерии конкретного задания работодателя; в литературе же предлагается их классифицировать на «конкретное» и «общее» задание⁵. В качестве примера первого приводится задание – «сфотографировать определенный объект», в качестве общего – «подготовить три статьи по актуальной тематике»⁶. Данное предложение считаем применимым и для выявления характера полученного РИД (служебный или не служебный).

Однако для определения характера РИД необходимо в каждом случае, как представляется, исследовать в комплексе условия трудового договора, нормы локальных актов о научной и научно-технической работе в соответствующем высшем учебном заведении, положения о подразделении, к которому относится научный работник, должностной инструкции работника. Если таковые в комплексе содержат в себе указание на соответствующую работу, выполняемую работником (например, когда содержат обязанность исполнителя осуществлять научные исследования по вопросу определения предельных мощностей силового агрегата), то выполняемая им в данной сфере деятельность должна признаваться не выходящей за рамки служебной, даже если исследования носят частный характер по отношению к указанной, например, в должностной инструкции. Так, в указанном выше примере работник проводит исследования в сфере определения предельных мощностей конкретного силового агрегата, переданного в его распоряжение, а следовательно, полученные результаты по итогам таких работ должны признаваться служебными.

Конкретное же задание работодателя будет характеризоваться акцессорным характером по отношению к тем обязанностям работника, которые закреплены в трудовом договоре, положении о подразделении, к которому относится работник, должностной инструкции работника. Так, в приведенном выше примере конкретным заданием работодателя будет выступать осуществление работником сравнительных научных исследований предельных мощностей силового агрегата и иных видов оборудований.

Следует отметить, что частью четвертой ГК РФ не в отношении всех видов объектов интеллектуальной собственности предусмотрена возможность признания их служебными результатами. Так, например, ГК РФ не содержит в себе указание на возможность признания в качестве таковых программы для ЭВМ и базы данных, секреты производства. В связи с этим не можем согласиться с авторами, считающим, что основанием перехода исключительных прав от работника к работодателю является трудовой договор⁷. Авторами дан-

⁵ Гаврилов Э. П. Авторские права на служебные произведения // Хозяйство и право. 1996. № 12. С. 57.

⁶ Гаврилов Э. П. Авторские права на служебные произведения. С. 57.

⁷ Еременко В. И. О служебном изобретательстве в соответствии с частью четвертой ГК РФ // Адвокат. 2008. № 7. С. 34.

ной точки зрения оставлен без внимания различный подход законодателя к определению критериев признания служебным результатом в отношении разных видов РИД. Так, например, выполнение работником конкретного задания (например, создание научного произведения на основе проведенных опытно-конструкторских работ) работодателя не может рассматриваться в качестве исполнения условий трудового договора, а следовательно, в таком случае объект авторского права не будет признаваться служебным в отличие, например, от изобретения.

Совершенно противоположной точки зрения об основаниях перехода исключительных прав в отношениях работодатель-работник придерживается В.А. Дозорцев, считающий, что только гражданско-правовой договор является основанием для такого перехода, а не трудовой договор⁸. Наличие гражданско-правового договора, действительно, важно в случае создания РИД по конкретному заданию работодателя. Однако потребность в таковом возникает, когда трудовой договор не предусматривает соответствующей трудовой обязанности работника. В связи с этим не можем согласиться с мнением уважаемого автора, что гражданско-правовой договор является единственным юридическим фактом, влекущим переход исключительного права от работника к работодателю.

Таким образом, по вопросу перехода прав на РИД значимы как условия трудового договора, так и нормы об интеллектуальной собственности. При этом трудовым договором регулируются организационные отношения по созданию РИД (прием и увольнение научного работника вуза, выдача задания, контроль за надлежащим выполнением работником возложенных на него обязанностей, оплата за выполняемые обязанности по созданию служебного РИД). Правом интеллектуальной собственности, в свою очередь, будут регулироваться отношения по поводу перехода от работника к работодателю прав на РИД, а также неимущественные и некоторые имущественные права работника как автора созданного результата интеллектуальной деятельности.

Исключительное право на служебное изобретение, служебную полезную модель, служебный промышленный образец, служебное селекционное достижение, служебную топологию, секрет производства (ноу-хау) принадлежит работодателю, если трудовым или иным договором между работником и работодателем не предусмотрено иное (п. 3 ст. 1370, п. 3 ст. 1430, п. 3 ст. 1461, п. 1 ст. 1470 ГК РФ). На наш взгляд, указанное положение противоречит сформулированному в п. 3 ст. 1228 ГК РФ, согласно которому исключительное право на РИД первоначально возникает у автора. В этой связи более корректным было бы изложение нормы п. 3 ст. 1370, п. 3 ст. 1430, п. 3 ст. 1461, п. 1 ст. 1470

⁸ Дозорцев В. А. Интеллектуальные права. Понятие. Система. Задачи кодификации. М.: Статут, 2003. С. 301.

ГК РФ в следующей редакции: «Если трудовым или иным договором между работником и работодателем не предусмотрено иное, исключительное право на созданный работником результат в ходе выполнения служебного задания автоматически переходит к работодателю в момент письменного уведомления работником о создании таковых». Этим была бы и решена другая проблема: определение момента перехода исключительных прав по служебным объектам.

Кроме того, имеется проблема отсутствия защиты прав и интересов работника-автора такого вида РИД как секрет производства. Закрепив в п. 1 ст. 1470 ГК РФ критерии признания служебным секретом производства, законодатель разрешил имевшую место в литературе дискуссию о проблеме защиты сведений, составляющих коммерческую тайну работодателя в связи с выполнением лицом работы по договору подряда или по совместительству⁹. Теперь согласно п. 1 ст. 1470 ГК РФ исключительное право на секрет производства, созданного в связи с выполнением работником своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя, принадлежит работодателю. При этом в соответствии с п. 2 ст. 1470 ГК РФ на работника ложится обязанность сохранения конфиденциальности полученных сведений до прекращения действия исключительного права на секрет производства. Таким образом, по сравнению с иными видами РИД в отношении созданного секрета производства (ноу-хау) за работником законодательством не предусматривается авторство. Следовательно, за создание секрета производства работник-создатель ноу-хау не обладает правом на вознаграждение за создание РИД, а также личными неимущественными правами. Представляется, что если работодатель является правообладателем исключительного права на секрет производства и на работника возлагается обязанность соблюдения условия о конфиденциальности, то последний должен получать за это вознаграждение. Именно такой подход, как правило, используется законодателем в отношении иных видов РИД (ст. 1295, 1370, 1430, 1461 ГК РФ).

Более того, указание на то, что в отношении секрета производства (ноу-хау) невозможно установления авторства, поскольку деятельность по его созданию не может быть признана творческой, представляется нам неверным: иногда патентование является излишне затратным, и сохранение информации в режиме ноу-хау является более выгодным в материальном, организационном планах. Однако вид РИД не может влиять на наличие/отсутствие творчества в деятельности исполнителя. Учитывая вышесказанное, предлагаем внести изме-

⁹ См.: Коломиец А. Проблемы ответственности по трудовому договору (контракту) за разглашение информации, составляющей коммерческую тайну // *Хозяйство и право*. 1998. № 6. С. 40–42 ; Якутик Е. Защита сведений, составляющих коммерческую тайну работодателя, в связи с выполнением работником работы по совместительству // *Хозяйство и право*. 2007. № 5. С. 117–124.

нения в ст. 1470 ГК РФ, изложив п. 1 данной статьи в следующей редакции: «1. Исключительное право на секрет производства, созданный работником в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя (служебный секрет производства), принадлежит работодателю. Работник, создавший секрет производства, имеет право на вознаграждение. Размер вознаграждения, условия и порядок его выплаты работодателем определяются договором между ним и работником, а в случае спора – судом».

Обязанность работника уведомлять работодателя о созданном РИД является одной из наиболее сложно реализуемых на практике: вузу-работодателю весьма сложно понудить работника в добровольном порядке информировать о созданном вне конкретного задания РИД. На наш взгляд, при всей сложности реализации своих прав вуз-работодатель в отношении некоторых видов РИД имеет в своем арсенале эффективные способы защиты своих интересов. Как отмечается А.М. Эрделевским, применительно к объектам авторских прав, пока автор не принял решения о возможности обнародовать произведение, право на обнародование нельзя считать возникшим даже у него самого¹⁰. Таким образом, если научный работник опубликует (если это объект авторского права), получит патент (если созданный РИД является объектом патентного права, селекционным достижением), свидетельство о регистрации программы ЭВМ, базы данных, то у вуза-работодателя имеется возможность при наличии вышеуказанных требований признать такой результат служебным. Доказательствами принадлежности вузу-работодателю исключительных прав на использование служебного РИД, по мнению Э.П. Гаврилова, могут быть документы, подтверждающие факт работы (трудовой контракт, приказ о приеме на работу), публикации о полученном результате в соответствующий период времени¹¹. Предложенные автором способы доказывания РИД служебным действительно могут весьма эффективно использоваться. Хотя приказ на работу, на наш взгляд, может иметь только косвенное доказательство отнесения спорного РИД к служебному. Представляется, что именно публикации в комплексе с соответствующим содержанием трудового договора могут стать доказательственной базой работодателя в споре за использование и распоряжение исключительным правом. Кроме того, видится необходимым введение новой обязанности для научно-исследовательских частей, отделов вузов – осуществление мониторинга создаваемых работниками РИД (прежде всего, подлежащих регистрации) с целью выявления сокрытых от работодателя-вуза РИД. Такие меры позволят, на

¹⁰ Эрделевский А. М. Неимущественные права автора произведения // Патенты и лицензии. 2005. № 1. С. 30.

¹¹ Гаврилов Э. П. Авторские права на служебные произведения // Хозяйство и право. 1996. № 12. С. 59.

наш взгляд, снизить количество случаев неуведомления работником работодателя о созданном РИД. В свою очередь, это, во-первых, увеличит размер внебюджетных средств соответствующего вуза, во-вторых, позволит сохранить научный и научно-технический потенциал Российской Федерации, в том числе посредством предотвращения незаконного экспортирования научных и научно-технических результатов за границу.

Литература

Гаврилов, Э. П. Авторские права на служебные произведения // Хозяйство и право. – 1996. – № 12. – С. 57, 59.

Гаврилов, Э. П. Авторское право России на современном этапе // Бюллетень по авторскому праву. – 1995. – № 2. – С. 44.

Дозорцев, В. А. Интеллектуальные права. Понятие. Система. Задачи кодификации / В. А. Дозорцев. – М. : Статут, 2003. – 16 с.

Еременко, В. И. О служебном изобретательстве в соответствии с частью четвертой ГК РФ // Адвокат. – 2008. – № 7. – С. 34.

Кастальский, В. Н. Основные новеллы части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации / В. Н. Кастальский. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 328 с.

Коломиец, А. Проблемы ответственности по трудовому договору (контракту) за разглашение информации, составляющей коммерческую тайну / А. Коломиец // Хозяйство и право. – 1998. – № 6. – С. 40–42.

Моргунова, Е. А. Авторское право : учеб. пособие / отв. ред. В. П. Мозолин. – М. : Норма, 2008. – 288 с..

Рябова, С. Э. Гражданско-правовое регулирование отношений, возникающих при осуществлении научно-исследовательской, конструкторской и технологической деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Рябова Светлана Эдуардовна. – Екатеринбург, 2004. – 180 с.

Рясенцев, В. А. Советское изобретательское право : учебное пособие / Министерство высшего и среднего образования РСФСР ; Всесоюзный юридический заочный институт. – М., 1961. – 84 с.

Эрделевский, А. М. Неимущественные права автора произведения // Патенты и лицензии. – 2005. – № 1. – С. 30.

Якутик, Е. Защита сведений, составляющих коммерческую тайну работодателя, в связи с выполнением работником работы по совместительству // Хозяйство и право. – 2007. – № 5. – С. 117–124.

Минбалеев А.В.

Правовая охрана объектов интеллектуальной собственности вуза

Аннотация: В статье анализируется система защиты интеллектуальной собственности вуза, представляется ее модель. Исследуются особенности охраны отдельных объектов интеллектуальной собственности, создаваемых и используемых в процессе осуществления образовательной и научно-исследовательской деятельности вуза, в том числе особенности правовой охраны служебных объектов интеллектуальной собственности.

Ключевые слова: вуз, интеллектуальная собственность, исключительное право, объекты авторского права, система защиты интеллектуальной собственности вуза.

Защита интеллектуальной собственности сегодня становится одной из ключевых задач, стоящих перед вузом как составной части инновационной и кластерной политики любого региона или местности. Между тем сегодня приходится констатировать недостаточное внимание со стороны вузов к защите интеллектуальных прав на объекты интеллектуальной собственности. Особенно остро данный вопрос ставится применительно к комплексной защите объектов интеллектуальной собственности вуза, когда охране подвергаются не только объекты авторского права вуза как наиболее часто встречающиеся, но и другие объекты – объекты патентного права, секреты производства (ноу-хау), объекты смежных прав (содержание баз данных), средства индивидуализации, единые технологии и другие.

Политика любого вуза в области интеллектуальной собственности должна строиться прежде всего для достижения следующих целей:

- сохранение и развитие интеллектуального потенциала вуза для его научного, научно-технического и экономического развития;
- обеспечение за счет создания и внедрения объектов интеллектуальной собственности конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности, а также последующей эффективной коммерциализации объектов интеллектуальной собственности, создаваемых в результате деятельности вуза;
- развитие на основе интеллектуальной собственности вуза взаимовыгодного сотрудничества, партнерства и интеграции с научными организациями и промышленными предприятиями Российской Федерации и иностранных государств;
- стимулирование изобретательской и инновационной активности сотрудников, докторантов, аспирантов и студентов вуза, включая реализацию их прав на вознаграждение.

Для реализации данных целей вузам принципиально важно в современных условиях реализовывать следующие направления:

– создание правовых условий для закрепления, эффективного использования в хозяйственном обороте, передачи и защиты исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности;

– формирование инфраструктуры управления деятельностью в области правовой охраны и коммерциализации интеллектуальной собственности вуза;

– осуществление мер, исключающих неправомерное использование объектов интеллектуальной собственности вуза, и защита исключительных прав на них (инвентаризация, учет и депонирование, регистрация, патентование, введение режима коммерческой тайны и т.п.).

Рассмотрим более подробно данные направления с точки зрения их практической реализации и возникающих при этом проблем.

1. Формирование правовой базы. Любой вуз сегодня должен обеспечить как минимум наличие следующих документов, позволяющих говорить о правовой основе защиты интеллектуальной собственности:

а) Положение об интеллектуальной собственности вуза. В нем устанавливается политика вуза в сфере интеллектуальной собственности, закрепляются система защиты интеллектуальной собственности; основные отделы, лица, ответственные за ее защиту; ключевые виды объектов интеллектуальной собственности вуза и общие правила их защиты; особенности приобретения и распоряжения исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации; вопросы ответственности за нарушение прав на интеллектуальную собственность и т.п.;

б) Положение о распределении прав на создаваемые и приобретаемые объекты интеллектуальной собственности. В данном акте необходимо четко разграничить особенности работы с интеллектуальной собственностью, приобретаемой вузом от третьих лиц, с результатами интеллектуальной деятельности, которые создаются в рамках служебных заданий или по договорам сотрудниками, студентами, аспирантами и докторантами вуза. В современных вузах практически отсутствует практика оформления авторских соглашений и осуществления специальных выплат авторских вознаграждений сотрудникам за создаваемые объекты интеллектуальной собственности и, прежде всего, объекты авторского права. Между тем в силу п. 3. ч. 2 ст. 1295 ГК РФ¹ в случае, если работодатель начнет использование служебного произведения или передаст исключительное право другому лицу, автор имеет право на вознаграждение. Автор приобретает указанное право на вознаграждение и в случае, когда работодатель принял решение о сохранении служебного произведения в тайне и по

¹ СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

этой причине не начал использование этого произведения в указанный срок. Размер вознаграждения, условия и порядок его выплаты работодателем определяются договором между ним и работником, а в случае спора – судом. Очень часто приходится констатировать, что никаких выплат авторских вознаграждений со стороны вуза не происходит, поэтому потенциально любой работник может оспорить принадлежность исключительных прав вузу на то или иное произведение. Несколько иначе обстоит дело с другими результатами интеллектуальной деятельности. Так, в отношении секретов производства (ноу-хау) действует императивное правило о закреплении исключительного права на служебное ноу-хау во всех случаях без исключения за работодателем, в том числе вузом;

в) Положение об авторских вознаграждениях за служебные объекты интеллектуальной собственности. Данный акт призван упорядочивать в каждой организации, в том числе в вузах, порядок и размеры авторских вознаграждений работникам за создаваемые результаты интеллектуальной деятельности. При этом необходимо помнить о недопустимости установления ставок авторского вознаграждения, ухудшающих положение автора по сравнению с минимальными размерами авторских вознаграждений, устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Как показывает зарубежный опыт внедрения твердых систем фиксации размеров получаемой прибыли за создаваемые результаты интеллектуальной деятельности, подобная практика в несколько раз увеличивает эффективность научной работы образовательных учреждений и центров и влечет увеличение числа внедрений, патентов, лицензий и других форм развития интеллектуальной собственности;

г) Положение о договорах в сфере интеллектуальной собственности с перечнем примерных форм основных договоров (об отчуждении исключительного права, лицензионные, сублицензионные и т.п.) в отношении всех видов объектов интеллектуальной собственности, которые создаются и используются в вузе;

д) Положение об охране секретов производства (ноу-хау) вуза. Наличие этого акта обусловлено необходимостью введения режима коммерческой тайны для защиты секретов производства. В нем прописываются обязательные меры охраны, вводимые в вузе для защиты этого объекта, перечень сведений, охраняемых в качестве секретов производства (ноу-хау), инструкции по защите секретов производства, примерные формы обязательств о неразглашении секретов производства, ставших известными работникам вуза и контрагентам;

е) Положение об инвентаризации и учете объектов интеллектуальной собственности вуза;

ж) Положение об отделе (подразделении) по защите интеллектуальной собственности.

Как показывает практика, для большинства сотрудников вуза и обучающихся локальные правовые акты имеют первостепенное значение в повседневной работе и учебе. Знакомство с ними и восприятие их как части своей работы и (или) учебы заставляет их поступать в строгом соответствии с внутренними документами.

2. Формирование инфраструктуры управления деятельностью в области правовой охраны и коммерциализации интеллектуальной собственности вуза.

Структура управления вуза в области интеллектуальной собственности может включать следующие органы:

– ученый совет вуза (может принимать решения по важнейшим вопросам развития и организации деятельности вуза в области интеллектуальной собственности);

– ректор (устанавливает политику вуза в области интеллектуальной собственности; назначает руководителей работы в этой сфере (как правило, проректора по научной работе и руководителя подразделения по защите интеллектуальной собственности); несет ответственность за результаты работы вуза в области интеллектуальной собственности в соответствии с действующим законодательством);

– проректор по научной работе (руководит осуществлением политики вуза в области интеллектуальной собственности; по представлению подразделения вуза по защите интеллектуальной собственности, осуществляющего деятельность в области интеллектуальной собственности, подписывает документацию о приобретении, передаче, уступке или прекращении исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности вуза);

– подразделения вуза, осуществляющие деятельность в области интеллектуальной собственности. Очень часто в качестве такого подразделения создаются патентные (патентно-лицензионные) отделы. Данное название – дань сложившейся в советские годы традиции. Сегодня перечень объектов интеллектуальной собственности, вовлекаемых в научную, техническую, хозяйственную и иные сферы деятельности любого вуза значительно расширился. В связи с этим целесообразно и название такого подразделения связывать именно с защитой интеллектуальной собственности вуза в целом.

Подразделение по защите интеллектуальной собственности вуза (далее – подразделение по защите ИС) обычно является самостоятельным структурным подразделением организации и подчиняется непосредственно ректору либо проректору по научной работе. Основными задачами Подразделения по защите ИС являются учет и защита интеллектуальной собственности, созданной в

организации, а также вовлечение результатов интеллектуальной деятельности в хозяйственный оборот.

Для выполнения своих задач данное Подразделение выполняет следующие функции:

- организует работу по закреплению, учету и защите интеллектуальных прав вуза и его работников;
- осуществляет взаимодействие с соответствующими подразделениями вуза, третьими лицами, а также федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и государственными корпорациями в области интеллектуальной собственности;
- отвечает за подготовку проектов документов, регламентирующих вопросы интеллектуальной собственности вуза, и определяющих взаимоотношения между вузом и третьими лицами по вопросам создаваемой интеллектуальной собственности;
- осуществляет подготовку проектов соглашений и договоров о передаче исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности;
- обеспечивает контроль за проведением инвентаризации интеллектуальной собственности и объектов исключительных прав вуза, а также содействует и (или) организует работу по закреплению прав на объекты интеллектуальной собственности;
- ведет учет охраноспособных объектов интеллектуальной собственности, полученных вузом;
- проводит мониторинг вовлечения интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот;
- осуществляет мероприятия, связанные с правовой охраной интеллектуальной собственности вуза, в том числе и за рубежом;
- участвует в комплексных проверках учета и охраны интеллектуальной собственности вуза;
- осуществляет по поручению руководства вуза иные функции, обеспечивающие повышение эффективности использования его интеллектуальной собственности.

Данный перечень функций является примерным. В зависимости от размера вуза, штата сотрудников, объемов научной и научно-технической деятельности и других показателей перед Подразделением по защите ИС могут быть поставлены и другие задачи и функции.

В качестве структуры Подразделения по защите ИС вуза оптимальной представляется функционирование единого отдела или выделение в нем патентного отдела и отдела по вопросам защиты авторских прав. Защита объектов патентного и авторского права имеет ряд особенностей, что требует разных

подходов к организации работы и принятию мер по защите интеллектуальных прав. Так, в качестве сотрудников патентного отдела больше подходят специалисты с техническим образованием, для которых более легко будет работать с формулами объектов промышленной собственности при их защите.

Подразделение по защите ИС возглавляет начальник, назначаемый и освобождаемый от должности ректором вуза. Как правило, он руководит на правах единоначалия и несет ответственность за выполнение возложенных на Подразделение по защите ИС функций, а также за обеспечение выполнения поручений руководства организации.

3. Осуществление мер, исключающих неправомерное использование объектов интеллектуальной собственности вуза и защита исключительных прав на них (инвентаризация, учет и депонирование, регистрация, патентование, введение режима коммерческой тайны и т.п.).

Прежде чем защищать тот или иной объект, вполне естественной первоначальной задачей всегда стоит индивидуализация этого объекта и его учет. Исключительные права на объекты интеллектуальной собственности возникают у вуза в результате его научной, образовательной, хозяйственной и иной деятельности, в том числе при выполнении любых научных исследований и разработок, финансируемых из государственного бюджета и внебюджетных фондов. При бюджетном финансировании научно-исследовательских работ объекты интеллектуальной собственности создаются в процессе выполнения научно-технических программ Министерства образования и науки Российской Федерации; федеральных целевых программ; научно-технических программ и проектов других министерств, служб и агентств; грантов Министерства образования и науки Российской Федерации; грантов Российского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда.

При внебюджетном финансировании объекты интеллектуальной собственности создаются по договорам с предприятиями, организациями и учреждениями; административным договорам; грантам других российских, иностранных и международных фондов, а также в силу международных договоров.

Учет создаваемых и приобретаемых объектов интеллектуальной собственности зависит от необходимости их обязательной государственной регистрации. Так, объекты патентного права (изобретения, полезные модели, промышленные образцы) подлежат обязательной государственной регистрации в Федеральной службе по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (далее – Роспатент). В связи с этим данные объекты легко поддаются учету по выданным Роспатентом патентам. Объекты авторского права в любом вузе могут учитываться по факту их обнародования или на других основаниях, например, передачи их на депонирование. Однако необходимо учиты-

вать, что любая система объектов авторского права не является совершенной, поскольку всегда сложно проконтролировать и учесть все созданные произведения. Поэтому вузы, ставящие задачу по учету и инвентаризации объектов авторского права, должны применять несколько возможных способов подобного учета.

Защита интеллектуальных прав на объекты интеллектуальной собственности осуществляется в административном и судебном порядках. В административном порядке с участием вуза разрешаются следующие споры:

- нарушения законодательства о выдаче патентов на изобретение, полезную модель и промышленный образец (спор рассматривается в специализированном подразделении Роспатента);

- нарушения порядка инвентаризации, учета объекта интеллектуальной собственности вуза (спор решается внутри вуза);

- нарушения должностными лицами университета прав работника – автора объекта интеллектуальной собственности, путем обжалования неправомерных действий должностных лиц в порядке, установленном в вузе, как правило, проректору по научной работе и/или ректору вуза.

В судебном порядке рассматриваются следующие споры: о признании авторства на объект интеллектуальной собственности; об установлении правообладателя; о нарушении исключительного права на использование охраняемого объекта интеллектуальной собственности и других имущественных прав правообладателя; о заключении и исполнении договоров в сфере интеллектуальной собственности; другие споры, связанные с охраной прав на объекты интеллектуальной собственности.

В зависимости от существа нарушенного права и последствий нарушения этого права в процессе защиты могут использоваться способы защиты, установленные статьями 1251, 1252 ГК РФ, и иные способы, предусмотренные ГК РФ.

Наиболее остро в рамках любого вуза сегодня ощущаются проблемы защиты авторских прав. Кроме того, с принятием части четвертой ГК РФ появился ряд новых объектов, использование которых в вузах только начинается, и, естественно, порождает множество вопросов. В связи с этим далее остановимся более подробно на рассмотрении некоторых проблем, связанных с использованием и защитой в вузах объектов авторского права, баз данных и секретов производства.

Проблемы защиты объектов авторского права в вузе

Авторское право на произведения науки, литературы и искусства возникает в силу факта их создания. В процессе образовательной, научной и иных

видов деятельности работников (авторов) вуза создаются прежде всего литературные произведения (учебники, пособия, монографии, научные отчеты, учебные и учебно-методические программы и комплексы, методики обучения, обучающие программы для ЭВМ, тексты практических и лабораторных работ, сборники учебных задач и упражнений и т.п.), фотографии, объекты изобразительного искусства (графики, схемы, чертежи), карты, а также программы для ЭВМ и базы данных. Особыми продуктами образовательной и научной деятельности вуза выступают разрабатываемые электронные учебно-методические произведения – электронные учебники и справочники, электронные обучающие программы и тестирующие системы, дистанционные курсы, виртуальные лаборатории. По своей природе такие объекты являются сложными, поскольку включают несколько объектов интеллектуальной собственности.

Для возникновения и осуществления авторского права не требуется специальной регистрации произведения в государственном или ином органе, иного специального оформления прав на произведение. Правовая охрана объектов авторского права начинается в момент придания объективной формы произведению (формальное выражение идеи вовне). В связи с этим в образовательной среде вполне закономерно возникает проблема разграничения авторских объектов, создаваемых работниками при выполнении трудовых функций, с объектами, которые создаются работниками в рамках иных отношений. Выделение служебных объектов и закрепление исключительного права на них у вуза должно связываться с наличием следующих действий:

- закрепление в трудовых договорах, должностных инструкциях работника трудовой обязанности по написанию (созданию) объекта авторского права с определенными характеристиками (например, учебные пособия или курсы лекций по читаемым дисциплинам);

- создание объекта авторского права, отвечающего установленным параметрам;

- предоставление произведения работником вузу в его распоряжение. За работником сохраняется личное неимущественное право на обнародование произведения, поэтому при наличии творческой неудачи при создании произведения он может отказаться обнародовать произведение и передать его работодателю;

- выплата авторского вознаграждения работнику за созданное служебное произведение. При этом необходимо учитывать, что данное вознаграждение при осуществлении расчетов с работником должно быть индивидуализировано как авторское. В противном случае работодателю будет сложно доказать законность приобретения исключительного права на объект авторского права;

- отсутствие в авторском договоре условий о сохранении исключительного права за работником;
- использование вузом-работодателем переданного в его распоряжение произведения или передача исключительного права на него другому лицу или сохранение произведения в тайне с сообщением об этом автору. В силу п. 2 ч. 2 ст. 1295 ГК РФ, если работодатель в течение трех лет со дня, когда служебное произведение было предоставлено в его распоряжение, не осуществит одно из указанных действий, исключительное право на служебное произведение может перейти автору по его требованию.

Авторские права на произведение науки, литературы или искусства, созданное в пределах установленных для работника (автора) трудовых обязанностей (служебное произведение), принадлежат автору. В случае, когда исключительное право на служебное произведение принадлежит автору, работодатель вправе использовать такое произведение способами, обусловленными целью служебного задания, и в вытекающих из задания пределах, а также обнародовать такое произведение, если договором между ним и работником не предусмотрено иное. При этом право автора использовать служебное произведение способом, не обусловленным целью служебного задания, а также хотя бы и способом, обусловленным целью задания, но за пределами, вытекающими из задания работодателя, не ограничивается. Работодатель может при использовании служебного произведения указывать свое имя или наименование либо требовать такого указания.

Проблемы охраны содержания баз данных вуза

Базы данных сегодня создаются и используются практически в каждом вузе. Многие из них включают в себя коммерчески ценную информацию, научные исследования, публикации и другую информацию, объекты интеллектуальной собственности, создаваемые вузом, в связи с этим требуют защиты. Кроме традиционной авторско-правовой охраны баз данных частью четвертой ГК РФ была введена новая форма их охраны как объекта смежных с авторскими прав. Если при авторско-правовой охране в базах данных охраняется подбор и расположение материалов (составительство), то смежно-правовая охрана баз данных предназначена для защиты их содержания. Это своего рода механизм инвестирования в информационную сферу.

Введение нового института охраны баз данных вполне закономерно сегодня привело к ряду сложностей в его понимании, поэтому рассмотрим основные проблемные вопросы, с которыми могут столкнуться в вузах России при защите интеллектуальных прав на содержание баз данных.

Смежно-правовая охрана распространяется в отношении баз данных, создание которых (включая обработку или представление соответствующих материалов) требует существенных финансовых, материальных, организационных или иных затрат. Подтверждением таких затрат выступает наличие не менее десяти тысяч самостоятельных информационных элементов (материалов), составляющих содержание базы данных, или иные доказательства.

К сожалению, законодатель четко не предусмотрел иных критериев существенности затрат. В связи с этим, представляется, что определение существенности является правом вуза-изготовителя (поскольку базы данных не подлежат государственной регистрации и охраняются с момента завершения их создания). Полагаем, что автоматически действует презумпция существенности затрат, если вуз-изготовитель указывает себя в качестве такового обычным образом на экземпляре базы данных и (или) его упаковке. При этом смежно-правовая охрана должна распространяться, пока не вступит в законную силу решение суда, признающее отсутствие существенности затрат, по иску заинтересованного лица.

Для обозначения факта смежно-правовой охраны на экземпляре базы данных и (или) его упаковке не обязательно соблюдение каких-либо формальностей, но допускается указывать имя (наименование) изготовителя. Статья 1305 ГК РФ не предусматривает возможность проставления знака охраны смежных прав на базы данных. Вместе с тем, полагаем, что по аналогии можно использовать данное право, поскольку оно прямо не запрещено, не противоречит особенностям объективного выражения баз данных (базы, как и фонограммы, могут быть записаны на те же носители) и их природе, а также обосновано необходимостью разграничения смежно-правовой охраны баз от авторско-правовой. На практике данная возможность сегодня уже реализуется. На экземплярах баз данных многие изготовители уже размещают как знак охраны авторского права, так и знак охраны смежных прав.

Рассмотрим права, закрепляемые в отношении баз данных при смежно-правовой охране. Исключительное смежно-правовое право на базу данных возникает у ее вуза-изготовителя, которым признается лицо, организовавшее создание базы данных и работу по сбору, обработке и расположению составляющих ее материалов. Оно предполагает возможность извлекать из базы данных материалы и осуществлять их последующее использование в любой форме и любым способом. При этом под извлечением материалов понимается перенос всего содержания базы данных или существенной части составляющих ее материалов на другой информационный носитель с использованием любых технических средств и в любой форме. Существенная часть содержания базы данных является оценочной категорией и должна определяться, в первую очередь,

самим изготовителем. База данных может содержать в себе всего несколько материалов, каждый из которых может очень дорого стоить, поэтому определение существенности может осуществляться в каждом конкретном случае отдельно. Совершенно определено в качестве существенной части следует рассматривать большую часть (50 % и более) содержания базы. Полагаем, что в остальных случаях изготовитель в договоре о передаче исключительного права на экземпляре базы и (или) его упаковке или иным образом может особо устанавливать, что признается существенной частью содержания базы.

Никто не вправе извлекать из базы данных материалы и осуществлять их последующее использование без разрешения правообладателя, кроме случаев, предусмотренных законом. Лицо, правомерно пользующееся базой данных, вправе без разрешения правообладателя извлекать из такой базы данных материалы и осуществлять их последующее использование в личных, научных, образовательных и иных некоммерческих целях в объеме, оправданном указанными целями, и в той мере, в которой такие действия не нарушают авторские права изготовителя базы данных и других лиц. Использование материалов, извлеченных из базы данных, способом, предполагающим получение к ним доступа неограниченного круга лиц (например, при опубликовании, размещении в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования и т.п.), должно сопровождаться указанием на базу данных, из которой эти материалы извлечены.

Кроме исключительного права, у вуза-изготовителя также возникает личное неимущественное право на указание на экземплярах базы данных и (или) их упаковках своего имени или наименования, а также иные интеллектуальные права, например, право на государственную и иную регистрацию базы данных, право на передачу базы данных в коллективное управление. К числу иных интеллектуальных прав, исходя из позиции законодателя (иные права – все те, которые не отнесены к исключительному или личным неимущественным правам), относится право на обновление базы данных (ч. 2 ст. 1335 ГК РФ). Это право нельзя отнести ни к исключительному праву, ни к личному неимущественному. С одной стороны, оно имеет сходство с авторским правом на защиту произведения от искажения (изготовитель контролирует целостность и неизменность базы). С другой стороны, именно оно позволяет получать выгоду от актуализации и продаж экземпляров баз или передачи исключительных прав на их обновленное содержание.

Особое место в системе субъективных прав изготовителя занимает право на распоряжение его исключительным правом. Оно не является правомочием в рамках исключительного права (такowymi являются право извлекать из базы данных материалы и право их последующего использования (продажи,

обработки, размещение в других базах, сети Интернет и др.)), а занимает самостоятельное место наряду с интеллектуальными правами.

Проблемы охраны секретов производства (ноу-хау) вуза²

Анализ реализации норм законодательства о секретах производства (ноу-хау) и коммерческой тайны свидетельствует о том, что вузы приходят к пониманию необходимости защиты данного объекта интеллектуальной собственности, поэтому сегодня в ряде вузов вводится режим коммерческой тайны³. В своей практике вузам приходится сталкиваться с некоторыми проблемами по защите секретов производства. Рассмотрим их. Так, в ст. 1467 ГК РФ установлено положение о том, что исключительное право на секрет производства действует до тех пор, пока сохраняется конфиденциальность сведений, составляющих его содержание. При этом ни в ГК РФ, ни в Федеральном законе «О коммерческой тайне»⁴ не предусматриваются основания для утраты конфиденциальности. В результате возникает вопрос о том, является ли раскрытие секретов производства одному или нескольким лицам основанием для признания утраты конфиденциальности?

По ранее действующему законодательству сведения, составляющие коммерческую тайну, в некоторых случаях не утрачивали правовую охрану в случаях их разглашения. Единственным условием при этом, которое должен был выполнить обладатель сведений, составляющих коммерческую тайну, – это принятие достаточных мер для восстановления их конфиденциальности и продолжение извлечения прибыли от использования этих сведений в силу неизвестности их третьим лицам и (или) закрепленного в договоре соглашения о сохранении конфиденциальности сведений лицом их получившим.

Такое положение вещей было вполне допустимо в виду особого правового режима информации как объекта гражданских прав, поскольку правовая охрана информации устанавливалась преимущественно в силу наличия определенного интереса обладателя к принадлежащей ему информации. И именно обладатель информации самостоятельно определял многие условия охраноспособности той или иной информации. Сегодня, когда секреты производства рас-

² Об особенностях охраны секретов производства (ноу-хау) вуза см.: Минбалеев А. В. Правовой режим секретов производства (ноу-хау) вуза // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования : материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20-21 сентября 2007 г.) / под ред. В. В. Кваниной. Челябинск: НТЦ-НИИОГР, 2008. С. 63– 69.

³ Так, в ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» сейчас осуществляется работа по завершению системы защиты секретов производства (ноу-хау) с учетом требований части четвертой ГК РФ.

⁴ О коммерческой тайне : Федеральный закон Российской Федерации от 29.07.2004 . № 98-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

сматриваются в качестве объекта интеллектуальной собственности, охрана которого напрямую зависит от условия сохранения конфиденциальности сведений, составляющих содержание секретов производства, любое разглашение (даже единичное) уже может быть основанием для прекращения действия исключительного права. В связи с этим можно предвидеть, что правоприменитель неизбежно столкнется с проблемой признания факта прекращения действия исключительного права на секреты производства. В связи с этим сегодня можно порекомендовать вузам-обладателям информации, устанавливающим режим коммерческой тайны, а также вузам-правообладателям охраняемых секретов производства в правовых актах организаций, закрепляющих порядок защиты коммерческой тайны, закреплять условие следующего содержания: «В случае разглашения секретов производства третьим лицам правообладатель секретов производства может принять решение об отсутствии факта утраты конфиденциальности, если предприняты достаточные меры для предотвращения дальнейшего распространения данной информации и соблюдаются условия конфиденциальности». Данное положение может признаваться основанием продолжения действия режима коммерческой тайны в случае его нарушения. При этом необходимо учитывать, что в законодательстве регулируется ряд случаев, при которых утрата конфиденциальности должна признаваться абсолютной. Например, в случае размещения информации в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования. В данном случае, если использовать по аналогии п. 11 ч. 2 ст. 1270 ГК РФ, происходит доведение до всеобщего сведения таким образом, что любое лицо может получить доступ к информации из любого места и любое время. В этом случае применение каких-либо оговорок в локальных актах или договорах не повлияет на сохранение режима коммерческой тайны и у правообладателя исключительное право на секреты производства прекратит существование.

Во всех случаях утраты конфиденциальности необходимо осознавать, что режим конфиденциальности утрачивается прежде всего по отношению к субъектам, которые получили доступ к ней. Для большинства других этот режим может существовать. Более того, поскольку ГК РФ допускает возможность одновременной охраны одних и тех же ноу-хау разными субъектами, можно предположить, что разглашение (утрата конфиденциальности) в отношении определенных лиц может быть оформлена правообладателем как передача им секретов производства по договору (возможна договоренность о дальнейшей охране полученных сведений несколькими субъектами).

Из части четвертой ГК РФ не совсем ясно, можно ли устанавливать режим коммерческой тайны и охранять в качестве секрета производства ту или иную информацию повторно, если она ранее охранялась в таком режиме, а

впоследствии режим был прекращен. Полагаем, что на данный вопрос следует ответить положительно, при условии, что информация отвечает всем критериям охраноспособности секретов производства.

Другим спорным вопросом является сохранение секретов производства, созданных или полученных работником в ходе осуществления трудовой функции после прекращения трудовых отношений. Согласно ГК РФ гражданин, которому в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя стал известен секрет производства, обязан сохранять конфиденциальность полученных сведений до прекращения действия исключительного права на секрет производства (ч. 2 ст. 1470). При этом доказать факт разглашения отдельных сведений конкретным работником является весьма не простой задачей, особенно при размещении сведений в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет. В связи с этим сегодня первостепенной задачей при защите конфиденциальности оказывается человеческий фактор. Именно учет последнего должен ставиться в качестве приоритетного любым вузом при защите секретов производства (ноу-хау).

Таким образом, анализ даже некоторых объектов интеллектуальной собственности применительно к их использованию в деятельности вуза свидетельствует, что сегодня мы находимся только на первоначальном этапе создания системы вузовской защиты интеллектуальной собственности. И задача любого вуза и государства в целом – создать условия для эффективного функционирования системы вузовской защиты интеллектуальной собственности. Необходимо помнить, что именно интеллектуальная собственность рассматривается как важнейший ресурс вуза, который может и должен стать реальным фактором его экономического развития как главного источника фундаментальных и прикладных знаний, лежащих в основе научных разработок и исследований.

Литература

Минбалеев, А. В. Правовой режим секретов производства (ноу-хау) вуза // Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования : материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.) / под ред. В. В. Кваниной. – Челябинск : НТЦ-НИИОГР, 2008. – С. 63 – 69.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ
ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА ПО ДИССЕРТАЦИИ

Малеина М.Н.

Совершенствование законодательства об участии в послевузовском образовании официального оппонента по диссертации

Аннотация: В целях повышения требований к защите диссертаций предложены соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство.

Ключевые слова: официальный оппонент, отзыв, диссертационный совет, ВАК, доктор юридических наук, кандидат юридических наук.

Послевузовское образование путем обучения в аспирантуре, ординатуре, адъюнктуре, докторантуре можно представить в виде нескольких структурных связей: аспирант – образовательное (научное) учреждение, официальный оппонент (ведущая организация) – образовательное (научное) учреждение, образовательное (научное) учреждение – Высшая аттестационная комиссия (ВАК), эксперт – ВАК, образовательное (научное) учреждение – Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Отношения с участием официального оппонента регулируются специальными актами: Положением о порядке присуждения ученых степеней (утв. постановлением Правительства РФ от 30.01.2002 г. № 74),¹ Положением о совете по защите докторских и кандидатских диссертаций (утв. приказом Минобрнауки РФ от 09.01.2007 г. № 2)², Положением об особенностях порядка присуждения ученых степеней лицам, использующим в своих работах сведения, составляющие государственную тайну (утв. приказом Минобрнауки РФ от 18.11.2002 г. № 4001 – не опубликовано). Этих нормативных актов недостаточно для того, чтобы разрешать возникающие на практике спорные ситуации. Высшая аттестационная комиссия дает разъяснения по некоторым вопросам защиты диссертаций, в том числе через свой официальный сайт. Полагаю, что затронутые в этой статье проблемы должны быть разрешены в нормативном правовом акте, к которым не относятся письма, телеграммы, ответы на официальном сайте государственного органа, устные объяснения должностных лиц.

Среди комплекса вопросов можно выделить критерии назначения официального оппонента, разобрать его права и обязанности, проанализировать последствия ненадлежащего оппонирования.

¹ СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 580.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 16.

На уровне постановления Правительства РФ существуют требования к личности оппонента³. Оппонентом может быть только лицо, обладающее дипломом доктора или кандидата наук государственного образца.

Официальными оппонентами не могут быть члены Высшей аттестационной комиссии, работники Министерства образования и науки РФ и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, обеспечивающие ее деятельность, руководители экспертных советов Высшей аттестационной комиссии, председатель, заместитель председателя и ученый секретарь диссертационного совета, принявшего диссертацию к защите, научные руководители соискателя, соавторы соискателя по опубликованным работам по теме диссертации, а также ректоры и проректоры вузов, руководители организаций и их заместители, сотрудники кафедр, лабораторий, секторов, отделов, где выполнялась диссертация или работает соискатель, а также где ведутся научно-исследовательские работы, по которым соискатель является заказчиком или исполнителем (соисполнителем). Официальные оппоненты должны, как правило, являться сотрудниками разных организаций. При повторной защите официальные оппоненты должны быть заменены (п. 23, 33 Положения о порядке присуждения ученых степеней). Такой подробный перечень направлен на то, чтобы сделать научную работу оппонента автономной от деятельности работников, принимающих решения, касающиеся подготовки диссертации, ее прохождения на отдельных этапах обсуждения, контроля качества.

Иногда для участия в оппонировании привлекается лицо, работающее по совместительству в одной организации с соискателем. Для однозначного толкования нормативного акта следует прямо указать об исключении из числа оппонентов «сотрудников кафедр, лабораторий, секторов, отделов, где работает соискатель в штате или по совместительству».

На мой взгляд, должно быть четко без исключения (как в настоящее время) закреплено, что официальные оппоненты должны являться сотрудниками разных организаций.

Для повышения качества работы оппонента, связанного с научным опытом, представляется, что следует установить ограничение – не допускать к оппонированию лиц, если после защиты их собственной кандидатской диссертации прошло менее трех лет (считая с даты принятия ВАК решения о выдаче диплома кандидата наук). Такой срок обусловлен тем, чтобы оппонентом являлось лицо, продолжающее заниматься научной деятельностью после защиты, а также тем, чтобы оппонирование не было обусловлено исключительно

³ Здесь и далее в целях сокращения для обозначения термина «официальный оппонент» будет использоваться слово «оппонент». Участие неофициального оппонента в защите диссертации не требует дополнительного правового регулирования и не рассматривается в данной работе.

благодарностью защитившегося соискателя перед научным руководителем и другими лицами, принимавшими участие в подготовке диссертации.

В юридической литературе в порядке совершенствования законодательства было предложено отнесения тех ученых к официальным оппонентам, чей стаж научно-педагогической работы не менее 10 лет, а количество своих защищенных аспирантов не менее пяти.⁴

Можно согласиться с предложением о введении требования к наличию 10-летнего научного или педагогического стажа оппонента, ведь сейчас в Положении о порядке присуждения ученых степеней указано, что оппонент назначается из числа компетентных в соответствующей отрасли науки ученых (п. 22), а подобный авторитет зарабатывается в течение периода, а не момента времени.

Что же касается количества защищенных собственных аспирантов, то это действительно необходимый (хотя и косвенный) критерий качества работы оппонента. Но, на мой взгляд, их число можно снизить до трех. Здесь нужно помнить об оппонентах – кандидатах наук, у которых по ряду объективных причин число защищенных аспирантов меньше. Нельзя забывать и о том, что прикрепление аспирантов происходит не по желанию научно-педагогического работника, а по решению руководителя сектора (кафедры, отдела и пр.).

И, наконец, на уровне постановления Правительства РФ должно быть закреплено, что оппонентом может быть лицо, обладающее дипломом доктора или кандидата наук государственного образца, защитившее диссертацию по той же специальности, что и диссертация соискателя.

По докторской диссертации назначаются три официальных оппонента, имеющих ученую степень доктора наук, при этом только один из них может быть членом диссертационного совета, принявшего диссертацию к защите. По кандидатской диссертации назначаются два официальных оппонента, из которых один должен быть доктором наук, а второй – доктором или кандидатом наук. Представляется, что такое количество оппонентов оптимально и должно быть сохранено.

Полагаю, что нужно положительно решить вопрос об участии иностранных специалистов в качестве оппонентов без специального разрешения ВАК и Министерства образования и науки РФ, поскольку это способствует повышению международного научного авторитета России, научных школ и самих соискателей. Однако иностранный специалист должен иметь не только высшее образование и ученую степень, но и быть специалистом в соответствующей области исследования, что должно быть подтверждено сведениями о публикациях

⁴ Мацкевич И. М. Проблемы подготовки научно-педагогических кадров в свете деятельности высшей аттестационной комиссии // Юридическое образование и наука. 2008. № 3

уже на момент его назначения диссертационным советом (а не при оформлении аттестационного дела перед отправкой в ВАК после защиты). Научная квалификация иностранного специалиста должна подтверждаться в порядке, установленном международными соглашениями, например, Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о взаимном признании документов об образовании, ученых степенях и ученых званиях от 15.09.2001 г.⁵, Соглашением между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан от 24.11.1998 г. «О взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях»⁶.

Исходя из того, что требуется личное выступление оппонента и оценка его выводов соискателем и членами совета, иностранный специалист должен выступать на русском языке. Целесообразно назначать только одного иностранного оппонента из числа требуемых. При наличии в диссертации служебной информации ограниченного распространения и после утверждения заключения руководителем организации (где выполнялась диссертация или к которой был прикреплен соискатель) об обосновании необходимости присвоения диссертации грифа «Для служебного пользования» иностранного оппонента назначать не следует в связи с возможным нарушением режима тайны.

Официальный оппонент имеет ряд прав и обязанностей.

Оппонент обязан оценить диссертацию и дать письменный отзыв с учетом определенных требований к содержанию, в установленный срок и в предусмотренной форме. Установлены требования к содержанию отзыва. В нем должно быть отражено – актуальность избранной темы, степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность и новизна, заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней.

Отзыв должен быть представлен в организацию по месту защиты не позднее чем за 10 дней до защиты диссертации.

Оппонент обязан присутствовать на защите диссертации и выступить со своим отзывом. Очевидно, что оппонент может присутствовать на защите, но в силу болезни не в состоянии самостоятельно выступить, тогда диссертационный совет обязан огласить отзыв.

В виде исключения разрешается проведение защиты диссертации в отсутствие по уважительной причине только одного из официальных оппонентов,

⁵ Бюллетень международных договоров. 2002. № 7.

⁶ Бюллетень международных договоров. 2000. № 3.

давшего на диссертацию положительный отзыв. В этом случае на заседании диссертационного совета полностью оглашается отзыв отсутствующего оппонента (п. 27 Положения о порядке присуждения ученых степеней). Как правило, такими причинами на практике признаются болезнь, командировка, невозможность участия в связи с задержкой транспорта (нелетная погода, авария), необходимость присутствия по основному месту работы. Председатель диссертационного совета оглашает причины отсутствия оппонента, но какими-либо документами или в ином порядке они не подтверждаются. Возможно, поэтому отсутствие одного из оппонентов на защите диссертации стало уже не исключением, а типичной ситуацией. Полагаю, что дополнительной формой контроля личного участия оппонента в защите будет введение правила подтверждения причин отсутствия оппонента, которое должно сопровождаться оформлением справки о причинах отсутствия официального оппонента. Такая справка может составляться на дату защиты или позднее до передачи аттестационного дела в ВАК и подписываться ученым секретарем. Форма справки должна быть утверждена в качестве приложения к Положению о совете по защите докторских и кандидатских диссертаций.

Руководители организаций обязаны беспрепятственно отпускать работника, являющегося официальным оппонентом (что подтверждается письмом диссертационного совета), в день и часы защиты диссертации или оформлять командировку на необходимое время при иногородней защите с сохранением среднего заработка по месту основной работы оппонента. Соответствующие добавления следовало бы сделать в главу 28 раздела VII раздела Трудового Кодекса РФ «Другие гарантии и компенсации». Думается, что уважительной причиной неявки оппонента не может быть необходимость его присутствия на основной работе, особенно после внесения добавления в трудовое законодательство об обеспечении присутствия официального оппонента на защите. Руководители же государственных и коммерческих организаций, другие лица, чей график работы подвержен изменениям и обусловлен экстренными мероприятиями, не должны назначаться официальными оппонентами. Их участие в защите возможно в составе коллектива ведущей организации или в качестве неофициального оппонента, чье выступление не обязательно, в даче отзыва на автореферат.

Оппонент вправе претендовать на оплату своего труда и командировочных расходов. В п. 22 Положения о порядке присуждения ученых степеней предусмотрено, что оплата оппонирования производится в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Однако об оплате говорится только в общей форме в Положении о защите докторских и кандидатских организаций: организация, при которой создается диссертационный совет, обязана нести расходы,

связанные с рассмотрением и защитой диссертаций (п. 1.6.). К этим расходам можно отнести оплату труда и командировочные расходы официальных оппонентов.

Как частный пример, оплата труда официальных оппонентов при защите диссертаций в вузах и НИО Министерства обороны РФ на соискание ученой степени доктора наук или кандидата наук производится по ставкам почасовой оплаты, предусмотренным для лиц, проводящих учебные занятия с адъюнктами (п. 19 Приложения № 1 к Приказу МВД РФ от 27.08.2008 г. № 751 «Размеры окладов (должностных окладов, тарифных ставок) гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений системы МВД России»⁷). Трудозатраты официальных оппонентов при оппонировании ими диссертации на соискание ученой степени доктора наук установлены в размере – 5 часов, а на соискание ученой степени кандидата наук – 3 часа (п. 1 приказа Минобороны РФ от 06.04.1994 г. № 103 «О порядке и размерах оплаты работ по защите диссертаций на соискание ученых степеней»⁸). Не секрет, что отказ лица выступить в качестве официального оппонента иногда связан с несоответствием сложности работы, количества затраченного времени и последующей оплаты. Очевидно, что чтение диссертации, ее анализ и подготовка отзыва, заверение подписи, личное присутствие и выступление на защите даже на соискание ученой степени кандидата наук превышает десять часов. Поэтому полагаю, что Правительством РФ должен быть установлен такой порядок и размер оплаты, который будет достойным вознаграждением за работу оппонента.

В Положении об Экспертном совете Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации (утв. приказом Минобрнауки России от 13.09.2006 г. № 226⁹) закреплено, что при необходимости экспертный совет приглашает на свое заседание официальных оппонентов (п. 4). Следовало бы уточнить цели такого приглашения и роль оппонента на заседании. С учетом этого присутствие оппонента должно быть обозначено в Положении как «право» или «обязанность». В противном случае вышеуказанное положение носит декларативный характер.

Последствия ненадлежащего оппонирования. Ненадлежащее оппонирование прежде всего усматривается в некачественном исследовании содержания диссертации, в неотражении в отзыве всех требуемых вопросов, в нарушении сроков предоставления отзыва, в неявке на защиту в отсутствие уважительных причин. Согласно п. 24 Положения о порядке присуждения ученых степеней диссертационный совет вправе вернуть официальному оппоненту для перера-

⁷ Российская газета. 2008. № 215. 10 окт.

⁸ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 45.

ботки отзыв, не соответствующий указанным требованиям (из этого пункта следует, что отзыв не соответствует по содержанию), или заменить официального оппонента, если он не выполняет установленные требования. В доступных источниках (на официальном сайте ВАК, в Бюллетене Высшей аттестационной комиссии, на сайтах организаций, имеющих диссертационные советы) не упоминается о применении этой санкции на территории России.

В литературе было сделано предложение, чтобы официальному оппоненту при отрицательном решении ВАК по диссертации выносилось предупреждение с занесением его в специальный реестр («черный список»), а в случае повторного нарушения должно следовать исключение из числа оппонентов пожизненно¹⁰, очевидно по решению ВАК. Соглашаясь с необходимостью не привлекать лицо к оппонированию при уже имеющемся нарушении, надо все-таки отметить, что предлагаемая мера сформулирована достаточно жестко. Для сравнения укажем, что имеющиеся уголовные и административные запреты определенной деятельности имеют меньшую продолжительность и применяются судом (судьей). Так, лишение права заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания (п. 2 ст. 47 УК РФ). Лишение физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ, устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет (ст. 3.11. КоАП РФ).

Поэтому возможно ставить вопрос о временном исключении из списка оппонентов при некачественном оппонировании.

Литература

Мацкевич, И. М. Проблемы подготовки научно-педагогических кадров в свете деятельности высшей аттестационной комиссии // Юридическое образование и наука. – 2008. – № 3.

¹⁰ Мацкевич И. М. Указ соч.

Кочетова С. М.

Участие автономных учреждений в государственных закупках

Аннотация: В научной статье исследуется вопрос участия автономных учреждений в государственных закупках. Автором статьи рассматривается применение автономными учреждениями закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в части заключения договоров на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Ключевые слова: автономные учреждения, государственный контракт, бюджетное учреждение

С января 2007 г. введен новый тип государственного (муниципального учреждения) – автономное учреждение, которое является некоммерческой организацией, созданной Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, органами местного самоуправления для выполнения работ, оказания в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.¹

С принятием указанного Закона на практике перед юристами возникает ряд вопросов, к числу которых относится вопрос о применении автономными учреждениями Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»² в части заключения договоров на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Попробуем разобраться в этом вопросе.

Статьей 4 названного закона определено, что государственными заказчиками, муниципальными заказчиками (далее – заказчики) могут выступать соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров,

¹ См.: Об автономных учреждениях : Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

² См.: СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3105.

выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

Органы государственной власти

К органам государственной власти относятся все три ветви власти: судебная, исполнительная, законодательная.

Система органов государственной власти включает два уровня – федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственную власть в России в соответствии с ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации³.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Согласно ст. 2 Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴ систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Там же предусмотрено, что конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Иные государственные органы

К государственным органам, не являющимся органами государственной власти, в частности, относятся:

на федеральном уровне – Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, органы прокуратуры Российской Федерации;

на региональном уровне – контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

³ См.: Российская газета. 1993. № 237. 25 дек.

⁴ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Органы управления государственными внебюджетными фондами

Государственными заказчиками могут выступать государственные внебюджетные фонды. Исходя из положений ст. 144 БК РФ государственные внебюджетные фонды также как и государственные органы имеют два уровня:

федеральный уровень, к которому относятся Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

региональный уровень, к которому относятся территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Органы местного самоуправления

Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В части 1 ст. 131 Конституции установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций и что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В части 2 указанной статьи установлено, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных названным Законом. Там же указано, что Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Бюджетные учреждения и иные получатели средств бюджета

В настоящее время бюджетное учреждение является одним из типов (наряду с автономным учреждением) государственного или муниципального

учреждения, которое в свою очередь является одним из видов (наряду с частным учреждением) такой организационно-правовой формы некоммерческой организации, как учреждение.

В силу ст. 120 ГК РФ учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Учреждения могут быть: частными, которые могут быть созданы гражданином или юридическим лицом; бюджетными, которые создаются соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение); автономными – создаются также Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Согласно ст. 6 БК РФ бюджетным учреждением признается государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Иные получатели средств федерального бюджета

Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – это орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящиеся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетные учреждения, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета (ст. 6 БК РФ).

Статьей 4 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» определен исчерпывающий перечень субъектного состава государственных заказчиков и муниципальных заказчиков – представителей соответствующих публично-правовых образований (России, субъектов РФ и муниципальных образований), заключающих от их имени государственные или муниципальные контракты, т. е. субъектов, представляющих сторону покупателя товара, заказчика работы или услуг в договоре для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Федеральным законом «Об автономных учреждениях» введен новый тип учреждений – автономное учреждение. После принятия указанного Федерального закона были также внесены поправки в отдельные законодательные

акты Российской Федерации, однако они не коснулись бюджетного законодательства, где определены получатели бюджетных средств.

На основании изложенного, а также с учетом позиции Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, изложенной в письме от 18 января 2008 г. № Д 04-90 «По вопросу разъяснений, связанных с применением Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ»⁵, полагаем возможным сделать вывод о том, что автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств и не могут выступать государственными или муниципальными заказчиками на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и не подпадают под действие Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Таким образом, статус автономного учреждения позволяет избежать длительных по времени и достаточно трудоемких процедур, предусмотренных указанным законом. Именно этот аргумент самый весомый для смены существующего типа государственного (муниципального) бюджетного учреждения на новый тип – автономное учреждение.

⁵ См.: Еженедельный бюллетень законодательных и ведомственных актов. 2008. № 9.

Трачук О. В.

**К вопросу о правовом регулировании долевого участия
в деятельности других организаций как вида предпринимательской
деятельности образовательных учреждений**

Аннотация: В статье анализируется соотношение норм гражданского, бюджетного и образовательного законодательств в части регулирования долевого участия федеральных высших учебных заведений в деятельности других организаций.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, приносящая доход деятельность, долевое участие, федеральные государственные образовательные учреждения профессионального образования.

В настоящее время федеральные государственные образовательные учреждения профессионального образования (далее по тексту – образовательные учреждения) успешно занимаются предпринимательской деятельностью в связи с недостаточностью финансирования со стороны государства.

По своей организационной форме образовательные учреждения относятся к некоммерческим организациям, их деятельность в части осуществления предпринимательства регламентируется Гражданским кодексом Российской Федерации, а также Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹.

Действующее законодательство предусматривает норму, в соответствии с которой некоммерческие организации могут осуществлять коммерческую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям (ч. 3 ст. 50 ГК РФ).

Закон Российской Федерации «Об образовании», принятый в 1992 году, разрешил образовательным учреждениям ведение предпринимательской деятельности. Так, согласно ст. 47 данного Закона образовательное учреждение вправе вести предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, предусмотренную его уставом. К предпринимательской деятельности образовательного учреждения относятся: торговля покупными товарами, оборудованием; оказание посреднических услуг; долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций; приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и получение доходов (дивидендов, процентов) по ним; ведение приносящих доход иных внереализационных

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией.

Приводя статистические данные об осуществлении предпринимательской и иной приносящей доход деятельности образовательных учреждений, Бердашкевич А.П. указал, что доходы от такой деятельности выросли в 2006 г. по сравнению с 2005 г. на 65,4 процента и составили 104 122,9 миллиона рублей, в 2007 г. предполагается их рост по сравнению с 2006 г. на 23 процента, в 2008 г. по отношению к 2007 г. рост составил 3,2 процента, а в 2009–2010 гг. – около 6 процентов ежегодно².

Из приведенных статистических данных видно, что средства, получаемые образовательными учреждениями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности образовательных учреждений, существенны и благодаря им образовательные учреждения могут обеспечить себе материально-техническую базу, социальную поддержку студентов и работников.

Однако возникает вопрос: все ли виды предпринимательской деятельности, осуществляемые образовательными учреждениями, предусмотренные законодательством об образовании, образовательные учреждения вправе осуществлять?

На наш взгляд, представляет интерес рассмотрение вопроса о соотношении норм гражданского, бюджетного и образовательного законодательства, которые регулируют осуществление такого вида предпринимательской деятельности образовательных учреждений, как долевое участие в деятельности других организаций (в том числе образовательных).

Поскольку государственное образовательное учреждение является бюджетным учреждением в силу ч. 2 ст. 120 ГК РФ и ст. 6 БК РФ, то соответственно при осуществлении образовательным учреждением конкретного вида предпринимательской деятельности необходимо учитывать и нормы бюджетного законодательства Российской Федерации.

Так, согласно ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»³ определяются особенности использования средств, получаемых федеральными бюджетными учреждениями. Одной из таких особенностей является запрет на создание федеральными бюджетными учреждениями других организаций за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности (п. 1 ст. 6 указанного закона). При этом необходимо учитывать и то, что бюджетное учреждение также не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться

² См.: Правовой статус Российской системы образования / под. ред. А. П. Бердашкевича. М., 2008. С. 39.

³ См.: СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995.

имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление предприятия или учреждения (ч. 1 ст. 298, ч. 2 ст. 299 ГК РФ).

Анализ норм, установленных гражданским и бюджетным законодательством в части использования внебюджетных средств и отчуждения имущества, на наш взгляд, дает основания сделать вывод о том, что норма о долевом участии в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) как вида предпринимательской деятельности образовательных учреждений, закрепленная в Законе РФ «Об образовании», противоречит гражданскому и бюджетному законодательству.

Литература

Правовой статус Российской системы образования / под. ред. А. П. Бердашкевича. – М. : Изд-во Гос. Думы, 2008. – 400 с.

ФИНАНСИРОВАНИЕ
ОБРАЗОВАНИЯ: ОБСУЖДАЕМ ПРОБЛЕМУ

Клишина М. А.

О новых подходах к финансированию учреждений

Аннотация: в предлагаемой статье исследованы место, роль и особенности правового регулирования государственных (муниципальных) заданий. Особые акценты сделаны на новых процедурах планирования бюджетных расходов с учетом государственных (муниципальных) заданий.

Ключевые слова: составление проекта бюджета, бюджетное финансирование учреждений, государственное задание.

Реформирование бюджетного процесса, начатое в 2004 году на федеральном уровне, а в последующие годы воспринятое в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, на начальных этапах было сконцентрировано на переводе на метод бюджетирования по результатам органов государственной власти и органов местного самоуправления – главных распорядителей бюджетных средств (далее также – ГРБС).

В то же время возможности привлечения государственных (муниципальных) учреждений к достижению показателей, предусмотренных в докладах о результатах и основных направлениях деятельности и бюджетных целевых программах или иных документах программно-целевого планирования, в полной мере не использовались. Во многом это было связано с отсутствием унифицированного инструментария, позволяющего на регулярной основе устанавливать для учреждений показатели деятельности. Кроме того, даже при наличии в той или иной отрасли практики планирования деятельности учреждений на основе показателей объемов и результатов деятельности в нормативных документах ранее отсутствовала приемлемая для финансовых органов процедура обеспечения взаимосвязи между показателями деятельности учреждений и планированием бюджетных ассигнований для финансирования их деятельности.

Планирование деятельности учреждений на основе оценки объемов оказания ими государственных (муниципальных) услуг и качественных показателей стала возможна после закрепления в Бюджетном кодексе РФ норм о государственных (муниципальных) заданиях.

Под государственным (муниципальным) заданием в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ понимается документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам ока-

зания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Устанавливающий более детальное регулирование требований к государственным заданиям п. 1 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ предусматривает обязательность приведения в государственном (муниципальном) задании:

- показателей, характеризующих состав, качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Напрямую из определения государственного (муниципального) задания не следует, для одной либо нескольких организаций, оказывающих государственную (муниципальную) услугу, либо на оказание услуги в целом, должно устанавливаться задание. Однако на установление государственного (муниципального) задания для каждого учреждения как более приемлемый вариант, косвенно указывают следующие обстоятельства:

- из определения бюджетного учреждения в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ следует, что финансовое обеспечение выполнения его функций, *в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием*, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы; т.е. слова о бюджетном учреждении и государственном задании использованы во взаимосвязи друг с другом и в единственном числе, что может свидетельствовать об индивидуальном характере задания для каждого учреждения;

- из того, что качественные и количественные требования к оказанию государственной услуги всеми государственными (муниципальными) учреждениями публично-правового образования в совокупности, как правило, устанавливаются в иных документах – докладах о результатах и основных направлениях деятельности либо целевых программах – и их прямое дублирование в государственных (муниципальных) заданиях будет излишним.

В Постановлении Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1065 «О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями» предусмотрен именно такой подход – установление государственного задания для каждого федерального государственного учреждения. Схожее правовое регулирование данного вопроса отмечается и в целом ряде субъектов Российской Федерации.

Как видно из представленного анализа, первую из заявленных задач – установление требований к результатам деятельности учреждения, коррелирующих с иными документами программно-целевого планирования, государственные (муниципальные) задания решают. Более того, наличие в Бюджетном кодексе РФ требований к включению непосредственно в задание форматов отчетности и порядка контроля за выполнением задания, уже на стадии планирования показателей деятельности учреждения создает предпосылки для повышения точности планирования и подотчетности учреждений.

Бюджетный кодекс РФ создает основы для применения государственных (муниципальных) заданий в бюджетном процессе. Так, согласно п. 2 ст. 69.2 Кодекса государственное (муниципальное) задание должно использоваться при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

Кроме того, в п. 3 ст. 174.2 Бюджетного кодекса РФ, посвященной вопросам планирования бюджетных ассигнований, также акцентировано внимание на том, что планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам осуществляется с учетом государственного (муниципального) задания на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году. Из п. 1 рассматриваемой ст. 174.2 следует, что финансовым органом должна утверждаться методика планирование бюджетных ассигнований. Именно в данной методике должны устанавливаться механизмы учета государственных (муниципальных) заданий при планировании бюджетных ассигнований.

Одновременно Кодекс предусматривает необходимость правового регулирования порядка финансового обеспечения выполнения государственных (муниципальных) заданий за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и местных бюджетов.

Таким образом, отсутствовавшая ранее взаимосвязь между показателями деятельности учреждений и их бюджетным финансированием должна быть создана в рамках принятия предусмотренных бюджетным законодательством правовых актов.

Следует отметить, что в данном вопросе существуют некоторые нюансы, которые должны быть приняты во внимание при дальнейшем нормотворчестве и правоприменении.

В Бюджетном кодексе РФ содержатся нормы о *формировании* государственного (муниципального) задания. Данная деятельность отнесена ст. 158 Кодекса к бюджетным полномочиям ГРБС. В то же время требований об *утверждении* заданий Бюджетный кодекс РФ напрямую не содержит. Вместе с тем, в целях придания показателям, закрепленным в государственном (муниципальном) задании, обязательного для учреждения статуса, утверждение задания, по аналогии с утверждением бюджетной сметы учреждения, представляется необходимым.

Отсутствие законодательно закрепленных требований об утверждении государственного (муниципального) задания оставляет открытым и вопрос о моменте его утверждения по отношению к этапам работ по составлению проекта бюджета. Из необходимости принятия лишь финансово обеспеченных обязательств вытекает два потенциально возможных подхода разрешения подобной ситуации:

- обязательное утверждение в законе (решении) о бюджете всего объема расходов, необходимого для выполнения учреждениями утвержденных для них государственных (муниципальных) заданий;
- утверждение государственных (муниципальных) заданий после утверждения закона (решения) о бюджете в соответствии с объемами бюджетных ассигнований, предусмотренных для финансирования оказания государственных (муниципальных) услуг.

Первый подход не является приемлемым, поскольку ограничивает возможности законодательного (представительного) органа на стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета ранее принятыми решениями исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления), которые не отнесены Бюджетным кодексом РФ к основаниям для возникновения расходных обязательств. В свою очередь, второй подход лишен недостатков первого, в связи с чем более предпочтителен для практического применения. Однако он также порождает некоторые несоответствия: утверждение государственных (муниципальных) заданий после утверждения закона (решения) о бюджете делает невыполнимой норму Бюджетного кодекса РФ об использовании заданий на стадии составления проекта бюджета. В этот момент возможно использование лишь проектов государственных (муниципальных) заданий – например, для принятия во внимание при планировании расходов ожидаемых объемов и результатов оказания услуг. По-видимому, подобная

ситуация в дальнейшем должна быть более четко урегулирована нормами бюджетного законодательства.

Бюджетный кодекс РФ создает предпосылки для взаимосвязи показателей деятельности учреждений с объемами бюджетного финансирования не только на стадии составления проекта бюджета, но и на отчетной стадии. В п. 4 ст. 264.1 Кодекса предусмотрена необходимость включения в пояснительную записку, входящую в состав бюджетной отчетности, сведений о выполнении государственных (муниципальных) заданий. Таким образом, основы для корректного планирования показателей деятельности учреждений и установления их обоснованной взаимосвязи с бюджетным финансированием закладываются в бюджетном законодательстве не только применительно к работе ГРБС непосредственно с государственным заданием, но и в отношении составления бюджетной отчетности, в котором принимают участие финансовые органы.

Рассмотренные аспекты работы с государственными (муниципальными) заданиями демонстрируют повышение внимание к результативности бюджетных расходов не только в масштабах отрасли, но и в отношении финансирования каждого учреждения. Одновременно законодательно закрепляются основания для повышения прозрачности бюджетного планирования как с точки зрения прояснения его методологии, так и применения параметров результатов деятельности непосредственно при распределении бюджетных ассигнований.

Russian Educational Legislation Yearbook
Volume 4, 2009 (June)

Issue 2

Release theme: Education and Civil Law

THE CONTENTS

THE THEORY OF EDUCATIONAL LAW

- Puttilo N.V.** The social nature of educational activity and public methods of its regulation5

LEGAL STATUS OF THE RESEARCH-EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS

- Kozlova N.V.** Problems of the civil law status of research and educational establishments in the light of the Concept for development of the Russian Federation' legislation about legal persons.....18

EDUCATIONAL SERVICES

- Sannikova L.V.** The legal nature of relations between institution and student (his parents and other lawful representatives)..... 38
- Zhukova T.V.** Realization of some civil law principles' in the course of undertaking activities by higher education institutes.....55
- Batrova T.A.** Civil legal aspects of rendering educational services.....68

ECONOMY OF EDUCATION

- Miheeva L.J.** The questions of economic activities of education institution73
- Elnikova E.V.** The land as a part of the property of educational institutions: questions of civil law routine..... 96
- Shirokov S.N.** Prospects and the basic realization' problems of the institution of concession agreements in the field of education.....114

THE RIGHT ON RESULTS OF INTELLECTUAL ACTIVITY

- Zakrzhevskaya I.V.** Problems of implementation of the certain rights and duties by the institute researcher in case of creation of the intellectual activity result's.....125
- Minbaleev A.V.** Legal protection of intellectual property's objects of higher education institute.....132

LEGAL STATUS OF THE OFFICIAL OPPONENT FOR THE DISSERTATION

- Maleina M. N.** Perfection of the legislation about participation in postgraduate education of the dissertation's official opponent.....146

PUBLICATIONS OF THE YOUNG SCHOLARS

Kochetova S.M. Participation of autonomous establishments in the state purchases..... 153

Trachuk O. V. To a question on legal regulation of share holding of the federal state educational institutions of professional education in the activity of other institutions..... 158

FINANCING OF EDUCATION: REVIEW THE PROBLEM

Klishina M. A. About new approaches to financing of institutions..... 161

Putilo N.V. The social nature of educational activity and public methods of its regulation

The summary: In the conditions of administrative reform as tools of the modern state's functions the public services rendered by the state (its structures) to citizens and legal bodies act. Public services are investigated from a position of educational activity.

Keywords: educational activity, public services, social services, institutions, educational services, civil law service, private and public methods of regulation.

Kozlova N.V. Problems of the civil law status of research and educational establishments in the light of the Concept for development of the Russian Federation' legislation about legal persons

The summary: In the light of the Concept for development of the legislation about legal persons and Strategy for development of a science and innovations possible ways of perfection of existing legal forms of the scientific and educational establishments are analyzed. Merits and demerits of designs of budgetary and independent establishment are shown. The civil status of the state academy of sciences as diversity of budgetary establishment is defined.

Keywords: independent establishment; academy of sciences; budgetary establishment; not state educational establishment; university complex; federal university; private establishment.

Sannikova L.V. The legal nature of relations between institution and students (his parents and other lawful representatives)

The summary: In article the legal nature of the relations arising between a student and educational institution concerning rendering of educational services is analyzed.

Keywords: civil-law contract, administrative-legal contract, student, institution, lawful representatives

Zhukova T.V. Realization of some civil law principles' in the course of undertaking activities by higher education institutes

The summary: The features of realization of civil law's principles in an education sphere on an example of activity of a higher education institute are shown; interrelation of the principles of civil law with principles of the educational law and state policy principles in a sphere of education within the considered theme.

Keywords: civil law principles, juridical equality of the participants of legal relationship, contract freedom, maintenance of the broken rights' restoration and their judicial protection, independence and initiative principle (dispositive) in acquisition, realization and protection of the civil rights, higher education institute.

Batrova T.A. Civil legal aspects of rendering educational services

The summary: The legal nature of the relations arising between educational institution and students studying at the expense of budgetary funds is investigated.

Keywords: educational services, student, contract, tutoring, educational institution, obligatory state social insurance.

Miheeva L.J. The questions of economic activities of education institution

The summary: On the basis of the analysis civil, tax laws, legislations on education and also legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation correspond concepts "economic", "enterprise" and «activity bringing in the income» with reference to educational activity of an institution.

Keywords: institution, budgetary institution, economic activities, enterprise activity which is bringing in the income activity of institution.

Elnikova E.V. The land as a part of the property of educational institutions: questions of civil law routine

The summary: In article the legal nature of the rights to the ground areas as a part of property of the educational institutions, caused by specificity of the ground area as kind of real estate, by the organizational-legal form of the educational institutions, way of transition of the ground area in structure of its property is analyzed. Various ways of the ground areas' disposal in personality's frameworks of the educational institutions are shined.

Keywords: real estate, ground area, operational administration right, right of constant (term less) using, establishment, higher educational institute, the educational institution.

Shirokov S.N. Prospects and the basic realization' problems of the institution of concession agreements in the field of education

The summary: In the article problems of definition of concession agreements' object in the sphere of education, specific criteria for selection of the concessionaire under this agreement are considered, and also the questions of realization by the concessionaire its duties to carry out educational activity.

Keywords: concession agreements, grantor, concessionaire, higher education institution, real estate, lease.

Zakrzhevskaya I.V. Problems of implementation of the certain rights and duties by the institute researcher in case of creation of the intellectual activity result's

The summary: In article problem questions of realization of the rights and duties of the researcher from a higher education institute are investigated at creation of results of intellectual activity (RIA); the conclusion about on the basis of what and in what cases transition of the exclusive right to a higher education institute on created by scientific employee RIA will be carried out becomes; separate problems of occurrence of the exclusive right to some kinds of RIA (the office invention, office useful model, the office industrial sample, office selection achievement, a know-how) are considered.

Keywords: results of intellectual activity (RIA), exclusive rights, higher education institute, researcher, office invention, office useful model, office industrial sample.

Minbaleev A.V. Legal protection of intellectual property's objects of higher education institute

The summary: In article the system of protection of higher education institute's intellectual property is analyzed, its model is represented. Features of protection of the intellectual property' separate objects created and used in the course of realization of educational and research activity of higher education institute. The features of the legal protection of intellectual property's office objects are investigated.

Keywords: higher education institute, intellectual property, the exclusive right, objects of the copyright, system of protection of higher education institute's intellectual property.

Maleina M.N. Perfection of the legislation about participation in postgraduate education of the dissertation's official opponent

The summary: With a view of increasing the requirements to defending of the dissertations respective alterations and additions in the current legislation are offered.

Keywords: official opponent, response, dissertational council, VAK, Doktor Nauk (Doctor of Sciences) in jurisprudence, Kandidat Nauk (Candidate of Sciences) in jurisprudence.

Kochetova S.M. Participation of autonomous establishments in the state purchases

The summary. In the scientific article the question of participation of autonomous establishments in the state purchases is investigated.

The author of the article considers application by the autonomous establishments of the law on placing of orders for deliveries of the goods, performance of works, rendering of services for the state and municipal needs , regarding the conclusion of contracts on of the goods' deliveries, performance of works, rendering of services.

Keywords: autonomous establishments, state contract, budgetary establishment

Trachuk O.V. To a question on legal regulation of share holding of the federal state educational institutions of professional education in the activity of other institutions

The summary: In article the parity of civil, budgetary, educational legislations is analyzed at realization by federal state educational institutions of professional education of such kind of enterprise activity, as share holding of federal state educational institutions of vocational training in the activity of other institutions. Contradictions between the civil, budgetary and educational legislation are thus revealed, and also ways of their elimination are offered.

Keywords: enterprise activity, activity bringing in the income, share holding, federal state educational institutions of professional education.

***Klishina M.A.* About new approaches to financing of institutions**

The summary. In offered article the place, the role and the features of legal regulation of the state (municipal) tasks are investigated. Special accents are made on new procedures of planning of budgetary expenses taking into account the state (municipal) tasks.

Keywords: drawing up of the budget's project; budgetary financing of institutions; state task

Информационно-аналитический журнал

ЕЖЕГОДНИК
РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Том 4, 2009, июнь

Выпуск 2

Образование и гражданское право

Редактор	<i>И.А. Иванова</i>
Корректор	<i>Л.Р. Богданова</i>
Худ. оформление	<i>С.Л. Кузнецов, Э.С. Зарянский</i>
Верстка	<i>Д. Кузнецов</i>

Лицензия ЛР № 021321 от 14.01.99

Подписано в печать 19.06.2009

Формат 70 x 100 / 16. Объем 13,94 усл. печ. л.

Бумага офсетн. № 1. Гарнитура "Times".

Тираж 500 экз. Заказ 173.

Издательство Академии повышения квалификации и
профессиональной переподготовки работников образования
125212, Москва, Головинское шоссе, д. 8, корп. 2.

Отпечатано в типографии Академии повышения квалификации и
профессиональной переподготовки работников образования.
107014, Москва, ул. Короленко, д. 2/23