

Д. М. Мошкова

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ И НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор
Е. Ю. Грачева

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИЙ
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ПЛАТФОРМЫ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ КЛАСТЕРЫ

ПОРЯДОК ФИНАНСИРОВАНИЯ КАЗЕННЫХ,
БЮДЖЕТНЫХ И АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

ОСОБЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ
И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

и др.

РГ-Пресс



Дарья Мошкова

**Правовое регулирование
финансирования образовательных
и научных организаций: вопросы
теории и практики. Монография**

«Проспект»

Мошкова Д. М.

Правовое регулирование финансирования образовательных и научных организаций: вопросы теории и практики. Монография / Д. М. Мошкова — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-219759-0

В работе на основе рассмотрения монографических, литературных источников, обобщения действующей практики в области применения норм, регулирующих отношения в сфере финансовой деятельности, сформулирована концепция правового регулирования финансирования образования и науки, выявлены пробелы в законодательном регулировании и представлены свои предложения и рекомендации по совершенствованию отдельных аспектов финансирования системы образования и науки. В частности, в рамках исследования рассмотрены правовые основы деятельности бюджетных, казенных и автономных учреждений, определен порядок их финансирования. Кроме того, разработаны принципы финансирования расходов бюджетных, казенных и автономных учреждений, осуществляющих свою деятельность в сфере образования и науки, и выявлены источники формирования их доходов. Отдельно проанализированы особенности налогообложения образовательных и научных организаций, исследованы основы финансового контроля за их деятельностью. Важно отметить, что особое внимание уделено применению таких инструментов инновационного развития, как образовательные кластеры, механизм государственно-частного партнерства и технологические платформы, представляющие собой способы финансового обеспечения сферы образования и науки.

ISBN 978-5-39-219759-0

© Мошкова Д. М.

© Проспект

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	6
Глава I	8
§ 1. Финансово-правовое регулирование организаций в сфере образования и науки	8
Конец ознакомительного фрагмента.	20

Д. М. Мошкова
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ФИНАНСИРОВАНИЯ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ И
НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Монография

Ответственный редактор
доктор юридических наук,
профессор Е. Ю. Грачева

ВВЕДЕНИЕ

Государственно-политические и социально-экономические преобразования России оказали существенное влияние на отечественное образование, позволив реализовать академическую автономию высших учебных заведений, обеспечить многообразие образовательных учреждений и вариативность образовательных программ, развитие многонациональной российской школы и негосударственного сектора образования. Эти процессы получили свое отражение и закрепление в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».

Развитие образовательных учреждений и системы образования в целом происходит под большим влиянием государственной политики в социальной сфере. При этом одним из приоритетных направлений государственной политики является инновационное развитие РФ. В рамках инновационного развития заложен такой важный принцип, как организация партнерских отношений между государством, представителями частного сектора экономики (представителями бизнеса), научными и образовательными организациями. В этой связи главная задача современной российской образовательной политики – обеспечение современного качества высшего образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства.

Представляется верным, что для четкого функционирования системы образования она должна развиваться в соответствии с принципами, заложенными в основу инновационной экономики. Очевидно, что в переходный период своего развития страна должна разрешить назревшие социальные и экономические проблемы не за счет экономии на общеобразовательных расходах.

Цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования, для достижения которой в первую очередь будут решаться следующие приоритетные взаимосвязанные задачи:

- обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования;
- достижение нового современного качества дошкольного, общего и профессионального образования;

- формирование в системе образования нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования как бюджетных, так и внебюджетных ресурсов;

- повышение профессионализма работников образования и усиление их государственной и общественной поддержки;

- развитие образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса.

В свою очередь, организационная структура образовательных организаций высшего образования в настоящее время подвергается трансформации ввиду того, что изменилась структура финансирования. Финансирование приобрело многоканальный характер. Сегодня учреждения высшего образования не могут более оставаться в условиях внутренней замкнутости и самодостаточности. Государство должно вернуться в сектор высшего образования с целью повышения инвестиционной привлекательности учреждений, повышения качества образовательного продукта путем наделения учреждений высшего образования правом полного распоряжения денежными средствами, полученными от внебюджетных источников.

Основным направлением преобразований в сфере образования и науки на сегодняшний день должны стать создание условий для сокращения разрыва между всей системой образования и научной деятельности и потребностями экономики. Решение этой проблемы видится отчасти в грамотном финансировании сферы образования и науки как фундамента дальнейшего процветания любого государства, что неоднократно подчеркивалось многими учеными-философами древности и нашими современниками.

В этой связи актуальное значение приобретает исследование вопросов финансирования образования и науки в России, так как образовательные организации и учреждения науки выполняют важную социальную функцию государства.

По сути, финансирование – это обеспечение денежными ресурсами текущих затрат и капитальных вложений за счет собственных средств предприятия, государства, привлеченных, заемных и других средств¹.

Именно поэтому организация эффективного механизма финансирования сферы образования и науки как фундамента дальнейшего инновационного развития России в соответствии с обозначенными приоритетами является актуальной и значимой задачей.

Глава I

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ И НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК СУБЪЕКТОВ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

§ 1. Финансово-правовое регулирование организаций в сфере образования и науки

Учреждение как организационно-правовая форма характеризуется специфическими чертами. В.И. Даль следующим образом определял учреждение: «самое дело, как, например, благотворительные учреждения, больницы и богадельни т. д.»².

Прообразом первых учреждений по праву считаются жреческие коллегии³. Помимо жреческих коллегий к публичным организациям Рима можно отнести муниципии – городские общины, которым предоставлялась хозяйственная самостоятельность императором и которые признавались субъектами права⁴. Начиная с Германского уложения 1896 г. учреждения стали признаваться законодательно и в законах большинства государств была предусмотрена возможность их формирования.

Первые учреждения создавались с целью удовлетворения жизненно важных потребностей человека. Например, во второй половине XII в. в Англии был основан первый университет – Оксфордский, а в 1229 г. второй – Кембриджский. Старейшими университетами считаются: шотландские – Сент-Андрус (основан в 1411 г.) и Глазго (основан в 1451 г.), Парижский университет (Сорбонна, вторая половина XIII в.). В России первый университет был основан в Петербурге (1722–1766 гг.), а в 1755 г. по инициативе М.В. Ломоносова создан Московский государственный университет⁵.

И.А. Ильин следующим образом охарактеризовал учреждение: «Кто-нибудь (физическое лицо или корпорация) объявляет в письменной форме, что он с согласия государственной власти назначает такое-то жертвуемое им имущество для служения интересам людей и что управлять им будут определенные люди. Лица эти берут на себя обязанность и полномочия управлять и заведовать пожертвованным имуществом, но не в свою пользу, а для служения той цели, которая была указана учредителем...»⁶.

Активно учреждения стали развиваться с середины XIX – начала XX в., получив законодательное закрепление. Основное направление их деятельности – это сферы образования, здравоохранения, социальной защиты и культуры.

Если обратиться к отечественному законодательству, то можно заметить, что первый кодифицированный ГК РСФСР 1922 г.⁷ выделял среди юридических лиц учреждения, которые могут как таковые приобретать права по имуществу, вступать в обязательства, искать и отвечать в суде (ст. 13). Помимо прочего, в ст. 15 ГК РСФСР перечислены частные учреждения: больницы, музеи, научные учреждения, публичные библиотеки, которые могли быть основаны с разрешения органов власти. Но, несмотря на законодательное закрепление, частные учреждения так и не получили дальнейшего развития.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 27.09.1926 г. «О хозяйственных операциях учреждений, состоящих на государственном бюджете» признано за государственными бюджетными учреждениями, имеющими самостоятельную смету, руководители которых являлись

распорядителями кредитов всех степеней, право выступать в гражданском обороте от своего имени. Государственные бюджетные учреждения отвечали бюджетными ассигнованиями и своими специальными средствами (доходы, не учитываемые в бюджете) по заключенным сделкам.

В последующем ГК РСФСР 1964 г.⁸ в ст. 24 закрепил правовое положение государственных бюджетных учреждений. По своим обязательствам бюджетное учреждение отвечало только денежными средствами, находящимися у него на текущих счетах, и в пределах сметы. К государственным учреждениям законодателем отнесены учреждения просвещения, управленческие организации, вузы и техникумы, учреждения культуры, суд и т. д., т. е. те учреждения, которые существовали на основе сметно-бюджетного финансирования.

Л.К. Воронова представила следующее определение бюджетного учреждения, характеризуя его сметный режим финансирования, «сущность которого состоит в том, что государственные учреждения, не имеющие доходов от своей деятельности, которые могли бы обеспечить их нормальное функционирование, на свои расходы получают денежные средства из бюджета на основе смет. Они называются бюджетными»⁹.

К вопросу финансов учреждений, их роли обращалась Д.А. Бекерская, отмечая определенную самостоятельность финансов отраслей учреждений, организаций непроизводственной сферы, специфичность в формировании финансовых ресурсов и учете их использования, делая вывод о необходимости выделения «финансов учреждений, организаций непроизводственной сферы в отдельную самостоятельную группу и включения их как составной части в финансовую систему СССР»¹⁰.

В современном законодательстве нашей страны понятие учреждение появляется в п. 1 ст. 120 ГК РФ¹¹ и рассматривается как некоммерческая организация, созданная для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Б.В. Россинский в понятие «организация» включает «объединение юридических лиц любой численности, возглавляемое своими органами, имеющее обособленное имущество, созданное для производства материальных и духовных ценностей, а также для реализации иных потребностей его членов»¹².

В финансовом праве также представлено определение организации Д.В. Винницким¹³, который рассматривает организацию как социальное явление, как состояние или свойство субъекта и объекта, как процесс или совокупность осуществляемых мероприятий для решения определенных задач.

Руководствуясь положениями общей теории права и, в частности, утверждением С.С. Алексеева относительно того, что субъект должен обладать двумя признаками – социальным и юридическим¹⁴, можно говорить, что они присущи учреждению как субъекту финансового права.

Правовой статус учреждений, включая их финансово-правовое положение, позволяет говорить о том, что учреждения следует разграничивать по некоторым основаниям. Так, Н.И. Химичева отмечает: «Для современных условий характерно многообразие форм собственности, на основе которых функционирует данное звено финансовой системы»¹⁵.

Следуя этому утверждению, можно выделить три вида учреждений:

- государственные учреждения, включающие учреждения, созданные государством и субъектом Федерации;
- муниципальные учреждения;
- частные учреждения, созданные гражданином или юридическим лицом.

В теории предлагается также следующая классификация: государственные и муниципальные бюджетные учреждения, частные учреждения и автономные учреждения, создаваемые государством или муниципальным образованием¹⁶.

В законодательстве сравнительно недавно стали использоваться такие категории, как частные и бюджетные учреждения (ст. 120 ГК РФ, ст. 9, 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (далее – Закон о некоммерческих организациях)¹⁷). Под частным учреждением понимается некоммерческая организация, созданная собственником (гражданином или юридическим лицом) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Однако область нашего исследования ориентирована на изучение и исследование не частноправовых, а публично-правовых особенностей учреждений, в связи с чем вернемся к правовому положению государственных учреждений, на которые возложено выполнение решения части публичных задач и предоставление большого числа публичных услуг.

И.Н. Барциц указывает, что «в России нет свойственного западному менталитету предубеждения против государства: что частное, то – хорошо; что государственное, то – плохо. Россия – страна «государственной» политической культуры, а не «культуры гражданского общества»¹⁸.

В новых экономических реалиях нашего государства очевидны проблемы, присущие такой системе, которые отрицательно влияют на развитие учреждений. Это проявляется в следующем: забюрократизированный аппарат управления, ограниченность в средствах учреждений и, как следствие, недостаток роста качества предоставляемых услуг.

В свою очередь, для государственных учреждений характерны общие признаки: решение общественных задач; деятельность направлена на созидание социальных ценностей; оказание социально значимых услуг неограниченному кругу лиц; право оперативного управления имуществом, вверенным учреждениям; сметно-бюджетное финансирование бюджетных учреждений и финансирование автономных учреждений.

Б.В. Россинский в зависимости от вида выполняемой социально-культурной или административно-политической деятельности выделяет учреждения:

- здравоохранения (поликлиники, больницы, амбулаторные, медицинские консультации и др.);
- образования (школы, гимназии, лицеи, детские сады, курсы, колледжи, институты, университеты и др.);
- культуры (дома и дворцы культуры, дома творчества, театры, кинотеатры, филармонии, концертные залы, библиотеки, музеи, выставки и др.);
- науки (научно-исследовательские институты, лаборатории, научные центры, экспериментальные и испытательные полигоны, опытные производства, научные станции и др.);
- иностранных дел (посольства, консульства, торговые представительства и др.);
- другие виды учреждений¹⁹.

В то же время Е.Г. Писарева²⁰ подвергает критическому анализу представленную классификацию и утверждает, что учреждения следует классифицировать исходя из их функциональной принадлежности. При этом она выделяет 4 группы учреждений:

- государственные учреждения, оказывающие от имени государства определенные социальные и иные услуги физическим и юридическим лицам;
- государственные учреждения, осуществляющие от имени государства функции управления и контроля в определенных сферах жизнедеятельности;
- правоохранительные государственные учреждения;
- учреждения Министерства обороны РФ, исходя из «первостепенного значения функций обороны страны во все времена»²¹.

Представляется возможным согласиться с приведенной классификацией автора, хотя бы в части выделения в отдельную группу такого учреждения, как Министерство обороны РФ, поскольку ученый, говоря о третьей группе учреждений, относит к ней правоохранительные государственные учреждения, т. е. органы, на которые возложено в соответствии с законодательством осуществление контрольных и надзорных полномочий, функций охраны объектов и государственной собственности, борьбы с преступностью и т. п. Предполагается, что полномочия в сфере охраны правопорядка и обороны имеют множество схожих аспектов, различно лишь то, на что направлен их функционал.

Также следует отметить, что в российской науке не раз высказывались предложения о принятии федерального закона, посвященного регулированию правового положения государственных и муниципальных учреждений²².

Поддерживая высказанную позицию, отметим, что принятие Федерального закона о правовом статусе государственных и муниципальных учреждений должно заключать в себе нормы межотраслевого характера и включать положения общего характера (категориальный аппарат, принципы деятельности учреждений, виды и полномочия учреждений) и частного (порядок распоряжения имуществом, условия финансирования учреждений, доходы и расходы учреждений, условия осуществления ими деятельности и т. п.).

В п. 2 ст. 120 ГК РФ закрепляет, что государственное или муниципальное учреждение может быть автономным, бюджетным и казенным учреждением.

В свою очередь, автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ²³ (далее Закон об автономных учреждениях)).

Бюджетным считается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Казенное учреждение – это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ).

Бюджетные учреждения с точки зрения экономической науки представляют собой организации, созданные органами государственной власти всех уровней для оказания услуг с целью удовлетворения социально-культурных потребностей населения, расходы по предоставлению которых обеспечиваются собственником этих учреждений, т. е. их основная деятельность финансируется из средств бюджета²⁴.

Можно выделить несколько признаков, отграничивающих бюджетные учреждения от иных видов организаций:

1) по составу учредителей: учредителями бюджетных учреждений могут быть органы государственной власти и местного самоуправления;

2) по целевой принадлежности: в основе заложено осуществление функций некоммерческого характера в различных сферах – управленческой, научной, образовательной, социальной и культурной;

3) по источникам финансирования: бюджетное учреждение финансируется за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов бюджетной системы РФ и дополнительных источников обеспечения финансовой деятельности учреждений;

4) по распределительным отношениям: в бюджетных учреждениях отношения такого порядка имеют низкую степень развития.

Относительно недавние законодательные преобразования в сфере регулирования вопросов финансирования бюджетных учреждений привели к тому, что сеть бюджетных учреждений была реорганизована. Однако реорганизация учреждений не предполагала их полнейшей ликвидации, а наоборот, проводимая бюджетная реформа преследовала совершенно иные цели, касающиеся финансирования и плавного перехода от управления бюджетными расходами в сторону управления результатами, полученными в ходе произведенных затрат. Цель реформы еще заключалась в том, чтобы на основе реорганизации бюджетных учреждений сделать их деятельность более направленной и результативной при выполнении государственного заказа в рассматриваемой сфере.

В ходе реорганизации часть бюджетных учреждений были преобразованы в автономные учреждения и автономные некоммерческие организации²⁵, что стало новым этапом развития науки финансового права, приобретшей в ходе такой реформы новые виды и формы субъектов – участников финансовых правоотношений.

Возможно согласиться с позицией, высказанной Н.С. Волковой, относящей к числу вероятных критериев преобразования бюджетных учреждений в иные (автономные) учреждения, прежде всего экономический, означающий, что преобразованы могут быть только те учреждения, которые имеют достаточно высокую долю средств внебюджетных поступлений; социальный критерий, означающий невозможность преобразования организаций, чья деятельность является единственно возможным инструментом обеспечения доступа граждан к отдельным видам социальных услуг; а также географический критерий, поскольку не могут быть преобразованы учреждения, которые являются единственным источником получения услуг для граждан, проживающих в малонаселенных, труднодоступных и иных подобных местностях²⁶.

Преобразование бюджетных учреждений несло в себе еще один аспект – защиту интересов работников бюджетных учреждений от сокращения численности штатного состава учреждения.

В отличие от бюджетного учреждения, автономное финансируется за счет средств, получаемых от оказания услуг на основании задания учредителя, в этой связи финансирование такой деятельности возможно из средств государственных внебюджетных фондов, включая, например, получение субсидий и субвенций, а также иных источников, прямо не запрещенных законом. Более того, доходы такого учреждения являются их исключительной собственностью.

Автономное учреждение вправе распоряжаться своим имуществом самостоятельно, за исключением того имущества, которое вверено ему собственником или приобретено за счет средств целевого назначения в ходе своей деятельности самим учреждением. Ответственность по обязательствам автономное учреждение несет лишь своим собственным имуществом.

Таким образом, реформирование деятельности учреждений было направлено, в том числе, на расширение их прав и обязанностей, а это, в свою очередь, влечет к повышению ответственности учреждений за результаты оказываемых ими услуг перед обществом.

В то же время учреждение пользуется правами юридического лица и является таковым. Само юридическое лицо, прежде всего, представляет собой организационное единство и харак-

теризуется наличием управленческих связей. В трудах ученых-правоведов до сих пор нет единства относительно происхождения юридического лица, что не могло не отразиться на развитии теорий «субъекты финансового права». Так, по мнению В.А. Захарова, к числу наиболее древних юридических лиц можно отнести частные корпорации Древнего Рима²⁷.

Как писал С.Н. Братусь: «Наиболее глубокая и обоснованная концепция юридического лица – государственного органа – была предложена А.В. Венедиктовым»²⁸.

Исторически так сложилось, что в юридической науке разных стран вопросы юридического лица становились предметом исследования цивилистики. По заявлению И.П. Грешникова, институт юридического лица имеет общеправовое, межотраслевое практическое значение для всех отношений с участием организаций²⁹.

Свое видение автор представляет, основываясь на теории, согласно которой юридическое лицо как явление возникло задолго до появления коммерческих организаций и «будет существовать и тогда, когда необходимость в торговом обороте в современном его виде отпадет»³⁰. Согласно теории И.П. Грешникова понятие «юридического лица» возникло в конце XI в. в г. Болонье (Северная Италия), где была создана первая юридическая школа, ставшая первоисточником европейского права. Студенты со всех стран Европы, обучавшиеся в Болонье, объединялись и нанимали себе учителя, который комментировал им древние римские тексты. Такие студенческие объединения стали товариществами, в состав которых входил профессор и его ученики³¹.

Если опираться на представленную историческую предпосылку возникновения юридических лиц, то можно говорить о том, что причины возникновения юридического лица не всегда носили предпринимательскую «жилку». Из этого следует, что рассматриваемая категория представляет интерес не только для ученых-цивилистов, но и представителей других отраслей права, в том числе публичного.

Например, западными исследователями высказывается мнение о том, что юридическое лицо, как и физическое, имеет конституционное право на жизнь, которое не может быть прекращено³².

В работе О.Е. Кутафина «Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица» отмечается: «Вопросы участия Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и их органов, а также общественных и религиозных организаций в гражданских правоотношениях неоднократно анализировались в нашей правовой литературе, но главным образом с позиции гражданского права»³³. Анализируя вопросы юридического лица с позиций норм конституционного права, О.Е. Кутафин писал, «если в гражданском праве классификация юридических лиц ведется с одних позиций, то в конституционном праве она может основываться совсем на других критериях, являющихся особенно важными для конституционного права, скажем, муниципальных органов без учета их статуса как юридических лиц»³⁴.

По утверждению В.Е. Чиркина, в современных условиях российская (а в целом и мировая) юридическая наука встала перед новой проблемой правового несоответствия: общие понятия юридического лица (а оно есть только в гражданских кодексах) не подходят ко многим конкретным разновидностям³⁵.

Предложения о юридических лицах особого типа вызвало появление нового термина «юридическое лицо публичного права», первые упоминания о которых можно найти в работах Г.Ф. Шершеневича, заявлявшего, что на первом месте среди юридических лиц публичного права находится государство – казна³⁶. Автор писал, что государство, будучи лицом публичного права, участвует в гражданском обороте, несет имущественную ответственность как казна. Продолжает исследования в этой области М.И. Кулагин, который подразделял юриди-

ческих лиц на две категории: юридические лица частного права и юридические лица публичного права, отмечая, что деятельность последних регулируется нормами как частного, так и публичного права. По определению, представленному М.И. Кулагиным, «юридическое лицо публичного права имеет государственно-властные полномочия, ему присущи особый порядок назначения управляющих, которые являются носителями государственной воли, а также публичные права и обязанности»³⁷.

Также О.М. Олейник, используя это понятие в современной юридической литературе на примере Немецкого федерального банка, отмечала, что такие юридические лица характеризуются следующими признаками:

«— открытость и доступность информации о деятельности данного субъекта, разумеется с известными пределами, установленными законодательно;

— подконтрольность и подотчетность данного субъекта органам представительной власти;

— контролируемое в форме предварительного, а не последующего судебного контроля финансирование деятельности этого субъекта;

— наделение данного субъекта обязанностями, выполнение которых необходимо для достижения целей общества»³⁸.

Следует отметить, что данное понятие употреблялось применительно к Центральному банку РФ, выполняющему публичные функции и обладающему принципиальными отличиями от других юридических лиц по порядку управления, а также по организационно-правовой форме и вещным правам на находящееся в его ведении имущество, которые носят особый характер³⁹.

Следует констатировать, что в отечественной правовой доктрине мы реже используем термин «юридическое лицо публичного права», однако специалисты за рубежом применяют его гораздо чаще, особенно в административном праве. Так, по утверждению Ф. Тернье в понятие «публичные лица» следует включать «юридические лица публичного права», мотивируя это тем, что не все «публичные лица» могут быть или являются юридическими лицами публичного права, а также не всегда создаются государством, ими могут быть и другие организации⁴⁰.

Некоторые авторы предлагают рассматривать данную категорию следующим образом: «Юридическое лицо публичного права – это признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее назначение, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия»⁴¹.

Рассмотрев предлагаемые в доктрине виды публичных субъектов права, можно перейти к вопросу о финансово-правовом статусе образовательных и научных учреждений.

Само по себе образование представляет собой процесс развития, саморазвития и воспитания личности, связанный с овладением социально значимым опытом человечества в различных сферах деятельности. Задачи образования – знать, понимать, уметь, участвовать в творческой деятельности, иметь сложившееся эмоционально-ценностное отношение к миру.

Так, общепризнанная роль образования в экономическом и социальном развитии предопределяет сферу этой деятельности и необходимость конституционного закрепления права на образование, провозглашенного в ст. 43 Конституции РФ, в соответствии с которой государство гарантирует общедоступное и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, а также право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении.

Следует констатировать, что в начале 90-х гг. XX-столетия социальная сфера в нашем государстве пережила сложные времена, связанные с недостаточным финансированием учреждений. Проводимые социально-экономические реформы в конце XX в. в России активизировали законодательные процессы в разных сферах общественной жизни, в том числе, социальной и, в частности, образовательной сфере.

На сегодняшний день, всю сферу образовательной деятельности можно охарактеризовать как комплексную отрасль законодательства, поскольку правовое регулирование статуса учреждений в сфере образования осуществляется нормами различных отраслей права: конституционного, гражданского, административного, финансового и иных.

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования считается Федеральная программа развития образования, утвержденная Федеральным законом от 10.04.2000 г. № 51-ФЗ⁴² и Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 07.02.2011 г. № 61⁴³, Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 гг., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27.12.2014 № 2765-р⁴⁴.

Право на образование закреплено также в важнейших международно-правовых актах. В ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. говорится, что образование должно быть направлено на полное развитие личности и осознание ее достоинства, оно должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами.

Вопросы образования до недавнего времени регулировались положениями следующих нормативных актов: Законом РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. № 3266-1⁴⁵ и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ⁴⁶.

Основным актом, регулирующим отношения в области образования в настоящее время, является Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (далее – Закон об образовании)⁴⁷.

Тенденцией последних лет стало усиление позиций вузов как основных поставщиков научной продукции. Согласно Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике, протокол от 15.02.2006 г. № 1) указывается на необходимость активного привлечения педагогических работников вузов, имеющих ученую степень, к научной работе.

Представляется, что в настоящее время важнейшей задачей правового регулирования является стимулирование деятельности по развитию образования и содействия научным работкам.

Однако, возвращаясь к вопросу о статусе учреждений, отметим, что по мнению М.Ю. Тихомирова, выделение учреждений из ряда других юридических лиц возможно «только при одновременном наличии у организации двух характеризующих ее признаков: отсутствие цели извлечения прибыли в качестве основной цели деятельности; а также отсутствие права распределять полученную от предпринимательской деятельности прибыль между участниками»⁴⁸.

Некоммерческую организацию отличает сознательно сконструированная система внутренних организационных отношений и комплекс организационных средств для целенаправленного воздействия на социальную сферу.

Недостаточность бюджетного финансирования в таких сферах, как культура, образование и здравоохранение в значительной мере компенсирована доходами, получаемыми этими учреждениями от предпринимательской деятельности. Согласно п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях предусматривает, что некоммерческая организация может осуществ-

лять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она была создана.

Зарубежный опыт демонстрирует, что запрет на распределение полученной прибыли между участниками юридического лица является одним из действенных способов отсечения некоммерческих организаций от бизнес-сообщества⁴⁹.

Так, если по общему правилу, учреждению запрещено отчуждать или иным образом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете, то специальное законодательство делает определенные исключения из этого правила, касающиеся, например, права образовательных организаций высшего образования вносить денежные средства, оборудование и иное имущество, находящееся в их оперативном управлении в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ и складочные капиталы хозяйственных партнерств в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации (п. 3 ст. 103 Закона об образовании). Здесь хоть и идет речь о целевом использовании имущества, но, тем не менее, законодатель предоставляет организации определенное право распоряжения им.

Отметим, что реформы затронули бюджетную сферу, как только произошел переход России на рыночную экономику, что находило соответствующее отражение в провозглашаемых Президентом РФ посланиях и принимаемом законодательстве. Г.Б. Поляк обращал внимание на то, что «действовавший в течение многих десятилетий механизм управления общественными финансами был создан и приспособлен для централизованного управления экономическими и социальными процессами в стране. Изменение политического строя и экономических основ в государстве, новые задачи, стоящие перед бюджетной системой, четко высветили недостатки действующего механизма управления общественными финансами»⁵⁰.

По замечанию М.П. Петрова, «реформирование статуса государственных (муниципальных) учреждений давно стало насущной потребностью, продиктованной не только экономическими причинами, но и необходимостью более гибкого взаимодействия учредителя – государства с отраслевыми объектами всего социально-культурного комплекса»⁵¹.

В ходе проводимых реформ в странах Восточной Европы и России возросла роль объединений граждан социального назначения, которых по различным данным насчитывается от 100 до 400 тыс.⁵² Представляет интерес то обстоятельство, что доля негосударственных образовательных учреждений среди таких организаций высока.

История развития учебных заведений свидетельствует о существовании тенденции, заключающейся в том, что по сравнению с другими социальными институтами, образовательные учреждения в меньшей мере подвергались изменениям, связанным с отдельными историческими событиями.

Отчасти, к числу факторов, оказавших влияние на стабильность в образовательном секторе, можно отнести государственную политику в сфере образования.

Так, в ст. 3 Закона об образовании закреплены основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования:

- 1) признание приоритетности образования;
- 2) обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования;
- 3) гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования;

4) единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства;

5) создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;

6) светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания;

8) обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;

9) автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные настоящим федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций;

10) демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями;

11) недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;

12) сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

Вместе с тем, самого понятия «государственная политика» в сфере образования законодатель не установил. Так, В.И. Шкатулла представил следующее определение государственной политики в сфере образования: «как деятельность государства (в лице его органов) по обеспечению функционирования и развития системы образования»⁵³. Нам видится, что данное определение не позволяет в полной мере охарактеризовать специфику образовательной сферы.

Отталкиваясь от принципов построения государственной политики в сфере образования, предлагается рассматривать государственную политику в сфере образования (образовательную политику) как гарантированную Конституцией Российской Федерации и регламентированную нормами действующего российского законодательства, реализуемую специально уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления, направленную на развитие всей системы образования, единства образовательного пространства, приоритетность права на образование, свободу выбора образовательного учреждения, относительную самостоятельность образовательных организаций, встроенных в структуру образовательной сферы, недопустимость ограничения или установления конкуренции в сфере образования, основанную на демократическом характере управления образованием.

Представляется целесообразным внести поправки в ст. 2 Закона об образовании (Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе) в части дополнения соответствующего пункта 1.1. определением государственной политики в сфере образования (образовательной политики), указанного выше.

Также основной целью образовательной политики, как нам представляется, должно стать повышение уровня образования населения государства, качества образовательного процесса и его доступности для всех.

Общеизвестно, что на сегодняшний день Российская Федерация находится в стадии реформирования системы образования и в целом научной среды. Этот процесс затрагивает все сферы и этапы образовательной деятельности. Ключевым моментом в процессе осуществления реформы системы образования стало принятие нового Закона об образовании.

В связи с введением в действие Закона об образовании изменения затронули регулирование подготовки и научных кадров высшей квалификации в докторантурах образовательных и научных организаций.

Реформирование всей системы образования затронуло не только российское государство, но и все европейское общество, когда в середине 70-х гг. XX столетия было создано единое европейское пространство высшего образования в связи с принятием Советом министров ЕС Резолюции о первой программе сотрудничества в сфере образования.

18.09.1988 г. была принята Всеобщая хартия университетов (The Magna Charta of University)⁵⁴, а 11.04.1997 г. Организацией объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры в Лиссабоне была принята «Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе» (ETS N 165)⁵⁵. Данной Конвенцией помимо регламентации вопросов признания дипломов и квалификаций, был учрежден Комитет Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе как орган, обеспечивающий реализацию положений Конвенции (ст. X 2).

Европейская сеть национальных информационных центров по вопросам академического признания и мобильности (Сеть ЕНИК), созданная на основе Решений, принятых 09.06.1994 г. Комитетом министров Совета Европы и 18.06.1994 г. Региональным комитетом ЮНЕСКО, для Европы была признана механизмом реализации Конвенции.

25.05.1998 г. в Сорбонне (г. Париж, Франция) министрами европейских государств была подписана «Декларация о гармонизации архитектуры европейской системы высшего образования», которой было одобрено создание общей системы, нацеленной на улучшение внешнего признания и облегчения мобильности учащихся, также как и на расширение возможностей их трудоустройства.

Активное начало процесса европейской интеграции в сфере образования было связано с принятием 19.06.1999 г. на конференции министров образования 29 европейских государств декларации под названием «Зона европейского высшего образования», более известную как «Болонская декларация»⁵⁶.

Болонская декларация определила первоочередные цели создания Зоны европейского высшего образования и продвижения европейской системы высшего образования по всему миру.

В числе основных документов, отражающих Болонский процесс, можно также назвать:

– Коммюнике Совещания европейских министров, ответственных за высшее образование «К европейскому пространству высшего образования» (Прага, 19.05.2001 г.)⁵⁷

– Заключительный доклад рабочей группы Сетей ENIC/NARIC «Решение вопросов признания в болонском процессе» (Страсбург – Бухарест, 2001 г.)⁵⁸;

– Гетеборгская декларация студентов (Гетеборг, Швеция, 25.03.2001 г.)⁵⁹;

– Формирование будущего – совместный документ конференции европейских высших учебных заведений и образовательных организаций (г. Саламанка, 29–30.03.2001 г.)⁶⁰ и др.

Как отмечается, «в последние годы вузы нашей страны столкнулись с необходимостью перехода на Болонскую систему образования, основной целью которой является сближение и гармонизация систем высшего образования всех европейских государств с целью создания единого образовательного пространства. Однако педагогическая общественность страны разделилась на сторонников и противников Болонского процесса. Так, приверженцы утверждают, что с его внедрением повысится конкурентоспособность отечественного образования, облег-

чится процесс признания российских дипломов в странах Европы. Их оппоненты говорят об узкой специализации образования, сокращении времени обучения»⁶¹

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.