

4. *Крестьянинов Е.В.* Процедурные особенности рассмотрения Советом Федерации федеральных законов, подлежащих и не подлежащих его обязательному рассмотрению // Государство и право. – 1997. – № 9. – С. 13-25.
5. *Котенков А.А.* Конституционно-правовые основы, практика и проблемы повышения эффективности взаимодействия Президента РФ с Государственной думой Федерального собрания в законотворческой сфере. Автореф.: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – С. 15-16.
6. *Окуньков Л.А.* Вето Президента // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Формула права, 1999. – 352 с.
7. *Румянцева Т.С.* Федеральное собрание: конституционно-правовой статус // Конституционный строй России. Вып. 2. – М., 2006. – С. 39-47.
8. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. – М.: ЮНИТИ – 2007. – 360 с.
9. *Шохин А.* Взаимодействие властей в законодательном процессе. – М.: Наш дом. – 1997. – 224 с.

Статью рекомендовала к опубликованию д.ф.н., профессор О.А. Андреева.

Макаренко Сергей Николаевич

Технологический институт федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге.

E-mail: makselin@list.ru.

347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44.

Тел.: 88634371631.

Кафедра гражданского права; к.ф.н.; доцент.

Makarenko Sergei Nikolayevich

Taganrog Institute of Technology – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”.

E-mail: makselin@list.ru.

44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia.

Phone: +78634371631.

The Department of Civil Law; Cand of Phil. Sc.; Associate Professor.

ББК 67.4

Ю.А. Собко

**ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН
НА ОБРАЗОВАНИЕ**

Актуальность темы связана с процессом создания автономных образовательных учреждений, основанных на принципах, заложенных в их миссиях, которые заключаются в сохранении и развитии научно-образовательной и культурной среды, обеспечивающей формирование граждан, призванных наилучшим образом служить России и всему миру. В статье акцентируется внимание на основных видах деятельности автономного образовательного учреждения. Особое внимание уделяется правовому анализу некоторых положений Федерального закона «Об автономных учреждениях».

Автономное образовательное учреждение; извлечение прибыли некоммерческой организацией; качество образовательных услуг; виды деятельности автономного учреждения.

J.A. Sobko

A DIFFERENT SORTS OF ACTIVITIES OF AUTONOMOUS EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS IN PROVIDING A CITIZEN'S RIGHT ON EDUCATION

This article is devoted to the autonomous educational institutions based on principles which are expressed in their missions. Missions are based on maintenance and development of the scientific-educational and cultural environment to educate and develop citizens, and also to serve Russia and the whole world in the best way. A special emphasis is made on the main autonomous educational institution activities. The special emphasis is made on the legal analysis of some positions of the Federal law «About autonomous establishments».

Autonomous educational institution; extraction of profit by the noncommercial organization; quality of educational services; kinds of activity of autonomous establishment.

В современном российском законодательстве дефиниция «некоммерческая организация» содержится в п. 1 ст. 50 ГК РФ и ст. 2 Закона о некоммерческих организациях. В отличие от нее коммерческая организация, согласно п. 1 ст. 50 ГК РФ, есть «организация, преследующая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности», что является «положительным» понятием, так как в его содержании нет знаков логического отрицания [1. С. 216]. В процессе становления и функционирования автономных образовательных учреждений часто возникают трудности, порождаемые необходимостью установления цели, миссии и основных направлений деятельности некоммерческих организаций. Поэтому необходимо сформулировать четкие критерии для их дифференциации и выделения основных направлений.

Исходная посылка заключается в том, что основная деятельность некоммерческой организации не должна ставить своей целью исключительно извлечение прибыли, что разграничивает деятельность некоммерческой организации на основную и вспомогательную. «Деятельность некоммерческих организаций, – пишет П. Друкер, – не приносит «чистой прибыли». Такие организации склонны считать, что все их действия высокоморальны и справедливы, потому что подчинены благородной цели. Такого типа организации часто не хотят признавать того, что должны уметь пересматривать свои задачи и отказываться от того, что устарело» [2. С. 31]. Дело заключается в том, что при новом содержании оказания образовательных услуг их форма остается прежней, как и видение проблемы персоналом, не получившим необходимых знаний в процессе повышения квалификации.

Государственные услуги в области образования, представляемые на бесплатной основе, не сокращаются, но расширяется сфера образовательных услуг на основе Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Государственная услуга признается социально значимой, если ее непредоставление может оказаться нарушением конституционного права на образование, а также в долгосрочной перспективе негативно воздействовать на науку, образование, общество в целом, а также экономику и государство. Введение платы за образовательные услуги может снизить уровень их потребления по отношению к общественно необходимому. «В целом же возмездность государственной услуги, – считает А.В. Малько, – должна выполнять функцию подкрепления власти потребителей, гарантировать более широкую степень подотчетности со стороны государства, стимулируя его, отзываться на соответствующие запросы, тем самым повышая качество предоставляемых услуг» [3. С. 224]. Вероятность этого, конечно, существует, но возникает проблема дифференцированного подхода к конституционному праву на образование для малообеспеченных лиц.

Во всех остальных случаях никакого «порядка из хаоса не возникает». Более того, иногда даже создается впечатление, что этим единственным исключением дело и ограничивается. Российский законодатель предоставил некоммерческим организациям многочисленные возможности совмещать основную и предпринимательскую деятельность. Так, согласно п. 1 ст. 46 Закона «Об образовании» негосударственные образовательные учреждения вправе взимать плату с обучающихся и воспитанников за образовательные услуги. Но ведь оказание образовательных услуг и составляет содержание основной деятельности таких учреждений. Точно такие же трудности возникают при разграничении общественно полезной и предпринимательской деятельности автономных некоммерческих организаций. В соответствии с п. 1 ст. 10 Закона о некоммерческих организациях целями их деятельности могут быть: предоставление услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. Законодатель в таком случае предоставляет автономным некоммерческим организациям право одновременно совмещать основную, общественно полезную и предпринимательскую деятельность.

Действующее российское законодательство наряду с понятием «цели деятельности организации» использует понятие «цель создания организации» [4, 5]. В связи с тем, что содержание понятия «цели деятельности организации» законодателем не раскрывается, в современной правовой литературе по данному вопросу получили распространение две точки зрения. Согласно одной из них категории «цель деятельности» и «цель создания» являются тождественными [6. С. 56-57]. Согласно другой точке зрения данные понятия не равнозначны [7. С. 16-17]. По нашему мнению, создание автономного образовательного учреждения проявляется в миссии, цель которой определяется характером некоммерческого образовательного учреждения, которым могут быть детские сады, школы, вузы и др. В этом случае не возникает противоречия между целью деятельности и целью создания, поскольку государство оставляет за собой право на «заказ специалистов» и контроль качества предоставляемых услуг, посредством аккредитации, лицензирования, государственных и международных стандартов (ИСО) и т.д.

Как можно заметить, законодатель при выработке положений ч. 1 ст. 4 Закона «Об автономных учреждениях» солидаризировался с позицией ряда авторов, отождествляющих категории «цель деятельности» и «цель создания» юридического лица. Такой подход является далеко не безупречным, так как если рассуждать последовательно, то можно прийти к умозаключению: поскольку некоммерческой организации (автономному учреждению) предоставлено право предпринимательской деятельности, то, реализуя такое право на практике, можно ставить перед собой различные цели, в том числе и извлечение прибыли. Согласно ст. 2 ГК РФ, под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли. Поскольку отправной посылкой наших рассуждений служило утверждение о тождестве понятий «цель деятельности» и «цель создания» некоммерческой организации (автономного учреждения), то следует признать, что целью ее создания является извлечение прибыли, а это не может не вступать в противоречие с положениями, содержащимися в ст. 50 ГК РФ, чего допускать никак нельзя.

Таким образом, в настоящее время сложилась ситуация, при которой разграничение юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации с помощью критерия, указывающего на отсутствие у некоммерческих организаций в качестве основной цели их деятельности извлечение прибыли как признака, присущего всем, или, по крайней мере, подавляющему большинству некоммерческих

организаций, перестает быть эффективным. Происходит утрата универсального смысла данного критерия, а спектр его применения резко сокращается, чему способствуют следующие причины:

- ◆ отсутствие развитого законодательства для дифференциации деятельности юридических лиц на основную и вспомогательную;
- ◆ непоследовательность законодателя, выражающаяся в принятии нормативных правовых актов, содержащих нормы, которые не согласуются с гражданским законодательством, что может быть исправлено в связи с принятием новой редакции гражданского кодекса.

Из целевой правоспособности автономного учреждения следует, что при всей его самостоятельности оно должно осуществлять деятельность, руководствуясь заданиями учредителя (собственника). При этом право учредителя устанавливать задания для автономного учреждения не может распространяться на ту деятельность, которая не относится к основной, отраженной в его названии и уставе образовательного учреждения. Следует обратить внимание и на то, что законодатель специально подчеркивает право учредителя устанавливать задания автономному учреждению в соответствии не с любой деятельностью («иной деятельностью»), как об этом сказано в ч. 7 ст. 4 Закона об автономных учреждениях), а только с такой, которая предусмотрена уставом в качестве основной. В связи с этим для того, чтобы автономному учреждению не пришлось в будущем тратить время и усилия на доказывание, к какой именно разновидности относится та или иная его деятельность, имеет смысл в уставе указать те ее виды, которые относятся к «основной» деятельности образовательного учреждения.

Следует иметь в виду, что автономное учреждение осуществляет – в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед потребителями – услуги за плату или бесплатно, так как полностью оплачиваемую деятельность такого рода автономное учреждение осуществлять не может. В ч. 3 ст. 4 Закона «Об автономных учреждениях» [8] законодатель устанавливает закрытый перечень, перечисляя статьи расходов автономного учреждения, которые его учредитель берет на себя. Например, учредитель:

- 1) осуществляет финансовое обеспечение реализации автономным учреждением задания в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью;
- 2) покрывает расходы на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного им за автономным учреждением;
- 3) покрывает расходы на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, приобретенного за счет средств, выделенных учредителем автономному учреждению;
- 4) несет расходы на уплату налогов, по которым в качестве объекта налогообложения признается вышеуказанное имущество, в том числе земельные участки;
- 5) осуществляет финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках федеральных программ, утвержденных в установленном порядке.

Кроме того, законодатель устанавливает исключение из действующего общего правила, в случае если автономное учреждение с согласия учредителя сдает в аренду недвижимое или особо ценное движимое имущество, закрепленное за автономным учреждением или приобретенное за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, то учредитель вправе не заниматься финансовым обеспечением содержания указанного имущества. В ч. 3 ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях» автономное учреждение в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях, а ч. 7 ст. 2 закрепляет положе-

ние о том, что оно осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями, определенными федеральными законами и уставом. По мере того как появляются новые цели, необходимо расширять перечень выполнения работ, оказания услуг в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Приходится также принимать решения о том, какие именно цели будут способствовать максимальному успеху деятельности автономного учреждения. Также необходимо определить, что важно или что будет способствовать успеху лишь в незначительной степени.

«Формулировка миссии должна быть практической, – считает П.Ф. Друкер, – поскольку в противном случае миссия останется только благим намерением, не ведущим ни к каким конкретным действиям. Формулировка миссии должна соответствовать тому, чем в действительности занимается данная организация, и направлять эту деятельность таким образом, чтобы каждый человек в организации мог сказать: "Вот мой вклад в наше общее дело"» [2. С. 23]. В свою очередь это будет способствовать повышению качества образования, росту инициативы, творчества, заинтересованности работников, в подготовке конкурентоспособных на рынке труда выпускников.

Процесс создания автономных образовательных учреждений основывается на принципах, заложенных в их миссиях, которые заключаются в сохранении и развитии научно-образовательной и культурной среды, обеспечивающей формирование граждан, призванных наилучшим образом служить России и всему миру. Одними из направлений реализации стратегической цели автономных вузов являются их развитие как исследовательских университетов инновационно-предпринимательского типа, центров образования, науки, культуры и просвещения России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Бочаров В.А., Маркин В.И.* Основы логики: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2005.
2. *Друкер Питер Ф.* Менеджмент в некоммерческой организации: принципы и практика: Пер. с англ. – М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2007.
3. *Малько А.В.* Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни: Монография. – Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. Ст. 50, 52 // "Собрание законодательства РФ" от 05.12.1994, № 32, ст. 3301, ст. 2.
5. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // Собрание законодательства РФ от 15.01.1996, № 3, ст. 145.
6. Кудрявцев Г.Л. Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций: проблемы правоприменения // Юридический мир. – 2002. – № 3.
7. *Кашковский О.П.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности некоммерческой организации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.
8. Федеральный закон от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» с последними изменениями // Собрание законодательства РФ, 06.11.2006, № 45, ст. 4626.

Статью рекомендовал к опубликованию д.ю.н., профессор А.Ю. Мордовцев.

Собко Юлия Александровна

Технологический институт федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге.

E-mail: usausa@rambler.ru.

347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44.

Тел.: +79034702027.

Юридический отдел ТТИ ЮФУ; ведущий юрисконсульт.

Sobko Julia Aleksandrovna

Taganrog Institute of Technology – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”.

E-mail: usausa@rambler.ru.

44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia.

Phone: +79034702027.

Legal Department of the TIT SFedU; Leading Legal Adviser.

ББК 67.0

В.В. Яровая

ТЕХНИКА ЛОКАЛЬНЫХ АКТОВ – БОРЬБА И ЕДИНСТВО ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Статья посвящена теме эффективности применения инструментария юридической техники при создании локальных актов. Учитывая, что локальные правовые акты выступают в роли программ, определяющих, во-первых, правила поведения внутри организации и, во-вторых, взаимоотношения между организацией и окружающей средой, стоящих перед обществом в целом, может быть достигнуто только при условии использования системы специфических и эффективных юридико-технических средств создания качественных локальных предписаний.

Юридическая техника; право; локальные акты; корпоративные правовые акты; техника локальных актов; правотворческая техника; инструментарий юридической техники; юридическая конструкция.

V.V. Yarovaya

TECHNIQUE OF LOCAL CERTIFICATES – STRUGGLE AND UNITY OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS

Article is devoted a theme of efficiency of application of toolkit of legal technique at creation of local certificates. Considering that local legal certificates act in a role of the programs defining, first, rules of behavior in the organization and, secondly, of mutual relation between the organization and environment, facing a society as a whole can be reached only under condition of use of system of specific and effective means of legal technique of creation of qualitative local instructions.

The legal technique; the right; local certificates; corporate legal certificates; technique of local certificates; toolkit of legal technique; a legal design.

В последнее время в отечественной юридической науке прослеживается тенденция к расширению научных представлений о сфере применения инструментария правотворческой техники [1–3]. В отличие от ранее бытовавшего мнения, к предмету правотворческой техники относят любые правовые акты, исходящие как от государства, так и от граждан и негосударственных организаций, что, помимо публично-правового характера, отражает и его четко выраженную частноправовую направленность [4–6]. Целью юридической техники является оптимизация юридической деятельности в целом. При этом, несомненно, первоочередным является юридическое совершенствование правовых актов, от точности выражения содержания которых, их достоверности и доступности всецело зависит эффективность дальнейшей интерпретационной, правоприменительной деятельности и техники систематизации.

Не вызывает сомнения тот факт, что нормативный уровень существования права является основным, определяющим, что от него во многом зависят все остальные аспекты бытия права. В то же время свести право исключительно к офи-