Балашов Александр Евгеньевич. Правовое регулирование приносящей доход деятельности в сфере высшего образования.: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.03 / Балашов Александр Евгеньевич;[Место защиты: ФГБОУ ВО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)], 2017

**Введение к работе**

**Актуальность научного исследования**. Право осуществления приносящей доход деятельности закреплено за образовательными организациями высшего образования с момента их создания. В России, начиная с XIX века, образовательные организации высшего образования имеют возможность осуществлять деятельность, приносящую доход, с последующей квалификацией полученных средств в качестве специальных. На различных исторических этапах развития России возможность осуществления приносящей доход деятельности являлась одним из способов финансирования образовательных организаций, однако осуществление указанной деятельности происходило через призму различных правовых режимов.

Вступление в законную силу Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», пришедшего на смену морально устаревшего Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», определило новый вектор развития высшего образования в Российской Федерации. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» внес новые подходы в квалификации уставной деятельности образовательных организаций.

Новеллы, внесенные указанным федеральным законом в систему образования и порядок осуществления экономической деятельности образовательных организаций, в достаточной степени остаются нераскрытыми.

Наблюдается тенденция к расширению возможных видов осуществления  
приносящей доход деятельности, увеличению объемов финансирования за счет  
внебюджетных источников, происходит становление как в законодательстве,  
так и в доктрине различных правовых режимов осуществления приносящей доход  
деятельности образовательных организаций высшего образования и, как следствие,  
в связи с развивающимися правоотношениями, связанными

с приносящей доход деятельностью, появляются новые формы их контроля.

Стоит отметить, что в настоящее время существуют нормативные правовые акты, регламентирующие приносящую доход деятельность, в том числе в сфере

высшего образования, однако они далеко не полностью раскрывают сущность указанной деятельности и содержат противоречивые нормы.

Указанные процессы обновления законодательной базы о деятельности высших образовательных организаций также нашли свое отражение в нормах Гражданского кодекса Российской Федерации о различных организационно-правовых формах некоммерческих организаций.

Федеральным законом от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» внесены существенные изменения в понятие юридического лица, установлены новые организационно-правовые формы юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций.

Также существенные изменения в правовое регулирование некоммерческих  
организаций внесены Федеральными законами от 08.05.2010 № 83-ФЗ  
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации  
в связи с совершенствованием правового положения государственных  
(муниципальных) учреждений», от 18.07.2011 № 239-ФЗ

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений».

В то же время остается неурегулированным вопрос относительно возможности осуществления предпринимательской деятельности некоммерческими организациями.

Классификация правовых режимов приносящей доход деятельности образовательных организаций также не нашла должного рассмотрения в доктрине и законодательстве.

В современных условиях четко ощущается недостаток бюджетных средств и, как следствие, активно происходит поиск альтернативных источников финансирования, что в особенности характерно и для образовательных организаций высшего образования.

Формы инновационной деятельности как основного вида приносящей доход деятельности в сфере высшего образования: парки (научные, исследовательские, технологические, промышленные), бизнес-инкубаторы, инновационные центры и кластеры – также остаются малоисследованными.

Присутствуют различные правовые подходы к квалификации инновационной деятельности образовательных организаций с точки зрения законодательства об образовании и законодательства, регулирующего инновационную деятельность.

Возникающие правовые коллизии при применении норм действующего законодательства в части передачи в аренду федерального недвижимого имущества, закрепленного за учреждениями сферы высшего образования, свидетельствуют о необходимости реформирования действующего законодательства с целью урегулирования правоотношений, возникающих при использовании федерального имущества.

Не в полной мере раскрыт потенциал образовательных организаций, реализующих профессиональные образовательные программы медицинского и фармацевтического образования, в части возможностей осуществления приносящей доход деятельности с использованием клиник.

Остаются нечеткими границы возможного использования средств, полученных от приносящей доход деятельности, а также возможные ограничения порядка их использования.

В связи с вышеизложенным исследовательский интерес представляют также существующие методы и способы государственного контроля (надзора) за расходованием средств образовательных организаций, полученных от приносящей доход деятельности, включая такой малоизученный вид контроля, как общественный контроль.

Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности исследования,

направленного на формализацию правовых предпосылок возникновения

приносящей доход деятельности, выявление ее правовой природы; осуществление

сравнительного анализа нормативных правовых актов, регулирующих приносящую

доход деятельность образовательных учреждений высшего образования;

разграничение понятий «приносящая доход деятельность»

и смежных понятий; разработку предложений по совершенствованию законодательных норм в системе образования, регулирующих приносящую доход деятельность образовательных учреждений.

Теоретической основой исследования послужили концепции и гипотезы,  
представленные в трудах отечественных ученых в области гражданского  
и предпринимательского права: М.М. Агаркова, В.К. Андреева, Л.В. Андреевой,  
А.В Баркова, Н.А. Баринова, С.И. Белозерцева, М.И. Брагинского,

А.В. Венедиктова, В.В. Витрянского, О.С. Выходцева, Я.С. Гришиной,

Л.Ю. Грудцыной, Е.П. Губина, В.В. Гущина, И.В. Ершовой, О.С. Иоффе,  
А.Ю. Кабалкина, Ю.Х. Калмыкова, З.А. Колотыгина, О.А. Красавчикова,  
М.Н. Малеиной, B.C. Мартемьянова, И.А. Михайловой, А.А. Мохова,

И.С. Мухамедшина, О.М. Олейник, В.Ф. Попондопуло, О.Н. Садикова,

Д.В. Сараева, А.Д. Селюкова, А.П. Сергеева, М.Н. Суровцевой, Е.А. Суханова, О.А. Тарасенко, Е.А. Хлобыстова, А.А. Якимова, Н.Е. Яровской. Также были изучены работы специалистов, занимающихся вопросами деятельности некоммерческих организаций, в том числе образовательных учреждений: С.А. Белякова, Ю.Л. Городиловой, В.В. Кваниной, С.М. Кочетовой, С.В. Курова, Ю.Г. Лесковой, Д.М. Мошковой, А.Н. Садкова, Л.В. Самсонова, Т.В. Сойфер, О.В. Трачук.

Отдавая должное значимости исследований вышеперечисленных авторов для развития правовой науки и практики законодательного регулирования, можно сделать вывод о необходимости комплексного исследования понятия «приносящая доход деятельность» с учетом особенностей осуществления указанной деятельности образовательными организациями высшего образования, результаты которого позволят внести теоретические предложения и практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего приносящую доход деятельность образовательных организаций высшего образования.

Фрагментарность восприятия накопленного опыта, противоречивость

правовых норм негативно сказываются на формировании системы общественных

отношений, возникающих при осуществлении образовательными организациями сферы высшего образования приносящей доход деятельности. Отсюда очевидна необходимость комплексной разработки указанной тематики. По убеждению автора, исследование вышеназванных проблем представляется актуальным как в теоретическом, так и в практическом плане, что предопределило цель, задачи данного диссертационного исследования, его логику и структуру.

**Цели диссертационного исследования:**

**–** обоснование правовых механизмов реализации права образовательных организаций на осуществление приносящей доход деятельности;

– применение правовых режимов осуществления приносящей доход деятельности в отношении образовательных организаций и методов государственного и общественного контроля (надзора) за осуществлением приносящей доход деятельности на основе комплексного анализа понятия «приносящая доход деятельность»;

– разработка практических рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в части регулирования приносящей доход деятельности образовательных организаций сферы высшего образования.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих **задач исследования:**

провести анализ исторических, экономических, правовых и социальных предпосылок возникновения приносящей доход деятельности;

выявить правовую природу деятельности образовательных организаций, приносящей доход;

оценить совокупность действующих нормативных правовых актов, регулирующих приносящую доход деятельность образовательных организаций;

провести сравнительный анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок осуществления государственного надзора (контроля) за использованием средств, полученных от приносящей доход деятельности;

раскрыть понятие «приносящая доход деятельность» в соотношении со смежными понятиями, такими как «экономическая деятельность», «хозяйственная деятельность», «внебюджетная деятельность» «предпринимательская деятельность», «профессиональная деятельность», «торговая деятельность», «коммерческая деятельность» и выявить его отличительные особенности;

изучить понятие «правовой режим осуществления приносящей доход деятельности», установить критерии классификации различных правовых режимов осуществления приносящей доход деятельности в области образования;

выявить особенности правового регулирования отдельных видов приносящей доход деятельности образовательных организаций сферы высшего образования;

раскрыть особенности государственного контроля (надзора) за расходованием средств, полученных от приносящей доход деятельности образовательными организациями сферы высшего образования;

исследовать возможности осуществления общественного контроля за расходованием средств образовательных организаций, полученных от приносящей доход деятельности;

разработать предложения по совершенствованию законодательства об образовании, регулирующего приносящую доход деятельность образовательных организаций сферы высшего образования.

**Объект диссертационного исследования** – система общественных отношений, возникающих при осуществлении образовательными организациями сферы высшего образования приносящей доход деятельности.

**Предмет диссертационного исследования** составила совокупность правовых норм, регулирующих осуществление образовательными организациями высшего образования приносящей доход деятельности; правовые режимы осуществления приносящей доход деятельности; методы государственного контроля (надзора) и общественного контроля за расходованием средств, полученных от приносящей доход деятельности; нормы действующего законодательства, регламентирующие

отношения в процессе осуществления образовательными организациями приносящей доход деятельности.

**Методологической основой исследования** послужил диалектический подход, раскрывающий возможности исследования развития системы общественных отношений в условиях осуществления образовательными организациями сферы высшего образования приносящей доход деятельности.

Системный подход к предмету исследования реализован посредством таких  
общенаучных методов, как методы научной абстракции, сравнительного анализа и  
синтеза, логического, системно-структурного, сравнительно-правового

и социально-правового методов оценок деятельности образовательных организаций.

**Нормативная база исследования.** Диссертационное исследование опирается на Конституцию Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации; в нем использованы данные федеральных законодательных актов, нормативных и инструктивных материалов Правительства Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по вопросам организации деятельности образовательных учреждений.

**Эмпирическую основу исследования** составили статистические

и аналитические материалы Счетной палаты Российской Федерации, Федерального

казначейства, счетных палат субъектов Российской Федерации, Федеральной

службы по надзору в сфере образования и науки; результаты специальных правовых

исследований, аналитические, обзорные, справочные материалы и соответствующие

разработки отечественных исследователей, опубликованные в периодической

печати и сети Интернет; локальные акты ведущих университетов России и иные

сведения, отражающие объемы приносящей доход деятельности образовательных

организаций.

**Научная новизна исследования.** Различные аспекты правового регулирования приносящей доход деятельности в целом и отдельных ее направлений в последнее время вызывают интерес ученых и практиков. Так, отдельные вопросы правового регулирования приносящей доход деятельности образовательного учреждения рассмотрены в диссертации О.В. Трачук. Проблемы гражданско-правового регулирования в сфере высшего образования в Российской Федерации, в частности проблемы правосубъектности образовательных организаций высшего образования, освещены в диссертации В.В. Кваниной.

В связи с произошедшими изменениями в законодательстве проблемы правового регулирования приносящей доход детальности образовательных организаций высшего образования в России в настоящее время рассмотрены лишь в отдельных научных статьях и публикациях. Прежде всего это связано с недавней реформой гражданского законодательства, выходом Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», изменением структуры Министерства образования и науки Российской Федерации. Указанные изменения привнесли в правовое регулирование приносящей доход деятельности существенные новеллы, которые в настоящее время комплексно не исследованы.

В диссертационных исследованиях В.В. Кваниной и О.В. Трачук отсутствует анализ правовых режимов осуществления приносящей доход деятельности, не освещены способы осуществления государственного контроля (надзора) и общественного контроля за расходованием средств, полученных от приносящей доход деятельности.

Сравнительно-правовой анализ научной литературы и имеющейся нормативно-правовой базы по предмету исследования позволил обнаружить существенные противоречия в действующем законодательстве и иных нормативных актах, регулирующих приносящую доход деятельность, включая нормативные

1 Трачук О.В. Гражданско-правовое регулирование приносящей доход деятельности образовательного учреждения:  
дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Трачук Оксана Витальевна. - М., 2012. - 194 с.

2 Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской  
Федерации: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Кванина Валентина Вячеславовна. - М., 2006. - 376 с.

правовые акты Министерства образования и науки Российской Федерации, разрешение которых способствовали разработке и внесению предложений по совершенствованию российского законодательства в исследуемой сфере.

Результаты исследования позволили сформулировать и обосновать следующие основные **положения, выносимые на защиту.**

1. Предлагается выделять следующие критерии квалификации приносящей доход деятельности для некоммерческих организаций: получение дохода в рамках приносящей доход деятельности обусловлено целями основной (уставной) деятельности некоммерческой организации, а не ее направленностью на систематическое получение прибыли; наличие внешнего звена управления (регуляции), определенного законом, или относительной самостоятельности в части осуществления приносящей доход деятельности. Обоснованы новые аргументы в доказательство точки зрения о том, что понятие «приносящая доход деятельность» является более широким, чем понятие «предпринимательская деятельность», а не противопоставляется последнему.
2. Обоснованно, что отдельные виды приносящей доход деятельности в сфере высшего образования (например, подготовка лиц с ограниченными возможностями, подготовка специалистов для отдельных сфер социально-экономической деятельности) относятся к видам деятельности, понимаемым в доктрине как социальное предпринимательство.
3. Доказывается, что основная цель деятельности образовательных организаций высшего образования, реализующих программы подготовки медицинского и фармацевтического образования, не может быть достигнута без осуществления иных, кроме образовательной, видов деятельности. Предлагается разработка механизмов реализации практической подготовки студентов, обучающихся по программам медицинского и фармацевтического образования, с учетом обязанности осуществления образовательными организациями высшего образования иных видов деятельности.
4. Утверждается, что основными видами приносящей доход деятельности в

сфере высшего образования являются: оказание платных образовательных услуг;

передача в аренду излишних или неиспользуемых площадей образовательных организаций высшего образования; инновационная деятельность; медицинская деятельность на базе клинических организаций высших учебных заведений.

5. Предлагается различать следующие правовые режимы осуществления приносящей доход деятельности: общий, специальный, особый.

Общий правовой режим характеризуется общностью компетенции, прав, обязанностей и ответственности образовательных организаций высшего образования, установленных статьей 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Специальный правовой режим приносящей доход деятельности характеризуется наличием дополнительных льгот или преимуществ либо выражается в дополнительных запретах и ограничениях (например, для казенных учреждений высшего образования) в отношении отдельных субъектов или на определенных территориях (например, образовательных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории фонда «Сколково»).

Особый правовой режим характеризуется экстраординарностью, ограниченностью во времени, а также наличием дополнительных обязываний. В сфере высшего образования особый правовой режим характеризуется дополнительными временными обязанностями некоторых образовательных организаций высшего образования (например, образовательные организации высшего образования, входящие в структуру МЧС России, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации) по участию в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, подготовке кадров для нужд обороны и военизированных структур Российской Федерации, обеспечению режима чрезвычайного и военного положения. Вместе с тем, порядок осуществления приносящей доход деятельности в период действия особых правовых режимов не разработан в доктрине и не получил четкого закрепления в действующем законодательстве. Доказывается возможность запрета либо существенного ограничения права на осуществление приносящей доход

деятельности в период действия особых правовых режимов (например, чрезвычайного положения, военного положения).

1. Выявлено отсутствие нормативной правовой базы для осуществления контроля (надзора) за расходованием средств, полученных от приносящей доход деятельности автономных и бюджетных образовательных учреждений. Обосновывается необходимость осуществления государственного контроля (надзора) в связи с необходимостью надлежащего исполнения возложенных на образовательные организации обязанностей (например, текущий и капитальный ремонт недвижимого имущества, находящегося в оперативном управлении; осуществление дополнительных выплат профессорско-преподавательскому составу, социальных выплат обучающимся и др.).
2. Утверждается необходимость выработки механизмов общественного контроля для осуществления контроля за расходованием средств, полученных от приносящей доход деятельности образовательных организаций, включающих порядок осуществления общественного контроля за расходованием средств, полученных от приносящей доход деятельности и порядок фиксации результатов общественного контроля.

**По результатам проведенного исследования вносятся следующие предложения по совершенствованию действующего законодательства**:

1. Закрепить в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» возможность осуществления образовательными организациями приносящей доход деятельности.
2. Дополнить существующее Положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 537, положениями о необходимости согласования передачи в аренду недвижимого имущества учреждений, имеющих допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, с органами защиты государственной тайны.
3. Дополнить существующие полномочия учредителя федерального бюджетного учреждения в части согласования сделок, предполагающих передачу во владение и пользование федерального недвижимого имущества, исходя из возлагаемых на стороны обязанностей.
4. Разработать и утвердить Положение о порядке создания и ликвидации филиалов высших учебных заведений, подведомственных учреждений.
5. Разработать и утвердить Типовое положение о клинике при образовательной организации с четкой регламентацией видов и порядка осуществления медицинской деятельности с учетом привлечения обучающихся по профессиональным образовательным программам медицинского образования, фармацевтического образования с целью получения практических навыков.

**Апробация результатов исследования**. По теме диссертационного  
исследования опубликовано 7 работ. Основные результаты и положения  
диссертационного исследования докладывались и обсуждались

на II Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы медицинского права» (г. Москва, 2015 г.), IV Ежегодной международной научно-практической конференции «Право и бизнес: конвергенция частного и публичного права в регулировании предпринимательской деятельности», посвященной памяти Заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора Коршунова Николая Михайловича, (г. Москва, 2015 г.).

Теоретические и практические разработки автора также нашли свое отражение в трех опубликованных автором работах во включенных в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Полученные результаты исследования могут использоваться в учебном  
процессе в образовательных организациях при чтении учебных  
дисциплин «Гражданское право», «Предпринимательское право»,

«Государственные и муниципальные финансы».

**Структура** и объем диссертационной работы определяется целью и задачами диссертационного исследования, включающего введение, три главы, заключение и библиографический список.