

О правовом статусе научных и образовательных организаций в российском законодательстве



А. П. Бердашкевич,
*к. ю. н., государственный советник
Российской Федерации 1 класса,
помощник председателя Комитета
Государственной Думы по образованию,
зав. сектором права РИЭПП
Минобрнауки России*
e-mail: ceducate@duma.gov.ru



С. С. Клепиков,
*начальник
административно-управленческого отдела
государственного Федерального Фонда
производственных инноваций, аспирант РАГС*
e-mail: ss@ffpi.ru

К основным направлениям развития науки и образования в России можно отнести либерализацию отраслевых взаимодействий и концентрацию усилий с целью увеличения эффективности образовательной и научной деятельности. Развитие правовой системы России направлено на сближение национальных и международных правовых подходов.

Ключевые слова: модернизация образования и науки, международное право.

Вводные замечания

Лето 2012 г. знаменательно многими юридически нововведениями в области образования и науки, которые внесены на обсуждение Государственной Думы. Практически одновременно в Государственной Думе идет обсуждение изменений текста Гражданского кодекса Российской Федерации, нового законодательства об образовании, изменений закона о науке и иные. Внесен новый закон о государственной контрактной системе, который идет на смену известного закона ФЗ-94 о государственных закупках. Обсуждение правовых новелл происходит параллельно по нескольким направлениям. Поэтому важно понимать логику и общую направленность законотворческого процесса. Не следует забывать, что в связи с вступлением России в ВТО должна быть произведена некоторая модернизация правовой системы России.

В России академическая наука, вузовская наука и система образования структурно и законодательно разделены. В государствах дальнего зарубежья наука, как правило, локализована при университетах. При международных сопоставлениях указанное обстоятельство следует учитывать.

Образовательная и научная деятельность в постиндустриальную эпоху становится приоритетной,

находится в центре столкновения государственных интересов между развитыми странами. Наиболее заметными в деле экспорта научных и образовательных услуг являются такие страны, как США, Австралия, Великобритания, Германия. По оценкам экспертов объем рынка экспорта образовательных услуг в мире превышает \$50 млрд.

Развитые государства наиболее заинтересованы в открытии международных рынков образовательных услуг. Они выступают инициатором и проводником всех значимых предложений и изменений в международно-правовом регулировании образовательной и научной деятельности. Этому в значительной мере способствует сотрудничество между специальными организациями странами – участниками ОЭСР – Организации Экономического Содействия и Развития с глобальными структурами, например, ЮНЕСКО. Россия находится в стадии вступления в ОЭСР.

Конечно, реализация всей совокупности международных обязательств, которые возложила на себя Россия, требует много времени и сил. По сути, сейчас происходит становление России как нового государства. Продолжаются социальные и экономические преобразования. Законодательство не всегда успевает за такими преобразованиями и иногда даже оказыва-

ется тормозом для модернизации. Введение новых нормативных правовых актов в области образования зачастую обусловлено деловой необходимостью, практическими требованиями жизни.

Гармонизация национального и международного законодательства вынуждает вносить изменения и в гражданское право России.

Настоящая работа имеет целью дать обобщенную характеристику предстоящих изменений законодательства в области образования и науки.

Международное право и российское законодательство

Предстоящее вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО) порождает множество различных вопросов о состоянии и перспективах развития внутренней жизни нашей страны, в частности, системы образования и науки (см. [1]).

На международно-правовом уровне основным, почти универсальным, международно-правовым актом, регулирующим оборот услуг, является Генеральное соглашение по торговле услугами (далее – ГАТС), действующее в пакете соглашений ВТО с 1994 г. Положения ГАТС будут распространяться на Россию после ее вступления в ВТО.

Согласно ГАТС в научной и образовательной деятельности должен быть предоставлен режим наибольшего благоприятствования иностранным услугам и поставщикам услуг во всех подсекторах.

Соответственно, всем иностранным услугам в области образования и науки, а также поставщикам услуг должен быть предоставлен национальный режим во всех подсекторах, что обеспечивает равноправие между иностранными и национальными образовательными услугами и поставщиками услуг. ГАТС содержит еще ряд обязательств применительно к услугам, в том числе образовательным и научным, а именно:

- обеспечить доступность информации обо всех мерах и актах, касающихся научных и образовательных услуг;
- применять внутренние нормы разумно, объективно и беспристрастно;
- по просьбе других членов вступать в консультации в связи с ограничительной практикой;
- не применять ограничений в отношении расчетов/платежей и переводов в связи с образовательными или научными услугами;
- участвовать в многосторонних переговорах в рамках ВТО по вопросам купли-продажи услуг.

Впрочем, государства вправе на определенных условиях вводить ограничения, представляющие исключения. Исключения фиксируются государствами в так называемых «национальных списках изъятий», являющихся частью ГАТС, и не могут действовать более 10 лет.

Кроме того, закреплено право члена ВТО признавать квалификацию (образование, дипломы) на основе соглашения или в одностороннем порядке — без дискриминации других членов ВТО.

Вступление России во Всемирную торговую организацию требует обязательного согласования

правового режима благоприятной конкуренции, в том числе и в области предоставления услуг. При этом основное число стран – членов ВТО исходят из курса на сохранение государственного контроля над национальной экономической деятельностью. Это достигается путем публично-правовых ограничений работы компаний-нерезидентов на территории государства, особенно жесткого финансово-правового регулирования отношений по поводу обеспечения их деловой устойчивости и платежеспособности, инвестиционной деятельности компаний-нерезидентов.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Российской Федерацией и ЕС и государствами – членами ЕС вступило в силу в декабре 1997 г. В СПС установлены юридические и институциональные рамки партнерства между ЕС и Россией, направленного на укрепление политических и экономических связей и торговли, политический диалог, экономическое сотрудничество, правосудие, внутренние дела и общественные институты. Специальная договорная статья в СПС посвящена сотрудничеству в области образования и науки [2].

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Эволюция правовых функций государства развивается не только под влиянием внутренних экономических или социально-политических изменений, происходящих в государстве. Экономические преобразования, как правило, влекут за собой изменения в системе правового регулирования. Международное сотрудничество способствует инкорпорации правовых подходов, принятых партнерами по экономическим отношениям.

Модернизация российской правовой системы

Сейчас на стадии обсуждения и доработки находятся три законопроекта, которые призваны сыграть особую роль в повышении эффективности государственного управления в области образования и науки.

Прежде всего, это законопроект с условным названием «Об образовании в Российской Федерации», который призван заменить собой оба основных федеральных отраслевых закона: «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Прошло двадцать лет после вступления в силу Закона Российской Федерации «Об образовании». В то время еще не был принят текст Гражданского кодекса Российской Федерации, Трудового кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также иных основополагающих актов. По мере формирования экономики и новой правовой системы страны законодательство в области образования также изменяли и дополняли. Первичной проблемой нынешнего состояния законодательства в области образования являются недостаточная развитость, а зачастую и противоречивость используемого понятийного аппарата. Юридические обороты текстов

нынешних отраслевых законов не всегда согласованы даже с текстом Конституции Российской Федерации, не говоря уж об иных нормативных правовых актах из иных отраслей права, кодексах и международных договорах. В тексте Конституции Российской Федерации использован оборот «высшее образование», а в отраслевых законах — оборот «высшее профессиональное образование». Налицо юридико-техническая коллизия между нормативными актами, которую следует устранить.

27 апреля 2012 г. был принят в первом чтении законопроект 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее по тексту — **Проект ГК**). Изменения, производимые **Проектом ГК**, касаются, главным образом, правового статуса юридических лиц — некоммерческих организаций, т.е. именно той категории юридических лиц, к которой могут быть отнесены все государственные и муниципальные учебные заведения. Кроме того, **Проект ГК** вносит значительные изменения в порядок проведения НИОКР и прав на объекты интеллектуальной собственности.

На рассмотрении в Государственной Думе находится также законопроект «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», со дня вступления в силу которого будет признан утратившим силу Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Иными словами, законопроект о контрактной системе призван регулировать все конкурсные процедуры, включая получение государственного заказа и материально-техническое оснащение учебного заведения или научной организации.

Об изменениях Гражданского кодекса Российской Федерации

Проект ГК предусматривает особое упорядочение организационно-правовых форм юридических лиц, особенно некоммерческих организаций. **Проектом ГК** предусмотрено закрепление в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации исчерпывающего перечня организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц. Предусмотрено деление юридических лиц на корпоративные и унитарные организации.

Юридические лица, учредители (участники, члены) которых обладают правом на участие в управлении их деятельностью (право членства), отнесены к корпоративным организациям (корпорациям).

Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, отнесены к унитарным организациям.

К некоммерческим унитарным организациям отнесены:

- общественные, благотворительные и иные фонды, в том числе автономные некоммерческие организации;

- государственные (в том числе государственные академии наук), муниципальные и частные (в том числе общественные) учреждения;
- религиозные организации.

В уставах некоммерческих организаций должны быть определены предмет и цели деятельности юридического лица. В уставе некоммерческой организации, осуществляющей приносящую доход деятельность, должны быть определены виды такой деятельности, соответствующие целям ее создания и ее основной деятельности.

По сложившейся практике почти все учебные заведения являются учреждениями по организационно-правовой форме. Поэтому приведенные ниже цитаты и заимствования из текста **Проекта ГК** относительно учреждений имеют непосредственное отношение к правовому регулированию государственных и муниципальных учебных заведений России.

В соответствии с терминологией обсуждаемого **Проекта ГК** «учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера».

Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением или приобретенное учреждением, учреждение имеет право оперативного управления.

Учреждение может быть создано гражданином либо юридическим лицом (частное учреждение), а также Российской Федерацией либо субъектом Российской Федерации (государственное учреждение). Муниципальные образования вправе создавать муниципальные учреждения.

Проект ГК не допускает соучредительства нескольких лиц при создании учреждения. К основным характеристикам правового статуса учреждений, вводимым **Проектом ГК**, можно отнести перечисленные ниже.

Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях, установленных законом, также иным имуществом. При их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения, несет собственник соответствующего имущества.

Учредитель учреждения назначает его руководителя, являющегося органом учреждения. В случаях и в порядке, предусмотренных законом, руководитель государственного или муниципального учреждения может избираться его коллегиальным органом и утверждаться его учредителем.

По решению учредителя в учреждении может быть создан коллегиальный орган (совет), подотчетный учредителю. Компетенция коллегиального органа учреждения, порядок его создания и принятия им решений определяются законом и уставом учреждения.

Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением. Порядок финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных

учреждений определяет закон. Особенности правового положения отдельных видов государственных и муниципальных учреждений определяет закон.

Государственные или муниципальные учреждения владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества. Имущество считается принадлежащим учреждению, если оно закреплено за ним собственником, приобретено за счет средств, выделенных собственником для его приобретения, а также получено за счет разрешенной ему приносящей доходы деятельности либо по иным основаниям, не противоречащим закону или уставу учреждения. Доходы, полученные учреждением за счет разрешенной ему приносящей доходы деятельности, должны учитываться на отдельном балансе.

Собственник имущества, находящегося в оперативном управлении, в соответствии с законом решает вопросы создания учреждения, определения предмета и целей его деятельности, реорганизации и ликвидации, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего учреждению имущества, а также осуществляет иные полномочия, предусмотренные законом или уставом учреждения.

Проект ГК ужесточает контроль собственника (учредителя) над имуществом, переданным в оперативное управление, над доходами и иными ресурсами учреждения.

В соответствии с **Проектом ГК** собственник имущества учреждений, за исключением казенных, вправе устанавливать порядок распределения их доходов, полученных за счет разрешенной им приносящей доходы деятельности. Собственник имущества вправе изъять неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением, не являющимся автономным, а также приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества.

Собственник имущества, установив, что учреждение не использует или использует не по назначению имущество, должен предупредить учреждение о возможности изъятия этого имущества и предоставить разумный срок для устранения нарушения. Изъятие имущества у учреждения допускается по решению собственника при условии, что учреждение не устранило недостатки, послужившие основанием для соответствующего предупреждения.

Учреждение не вправе продавать принадлежащее ему на праве оперативного управления недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника.

Казенное учреждение вправе отчуждать или иным способом распоряжаться движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества, лишь с согласия

собственника этого имущества. Казенные учреждения без согласия собственника реализуют производимые ими товары, работы и услуги при осуществлении предпринимательской или иной приносящей доходы деятельности, если иное не установлено законом или иными правовыми актами.

Для материального обеспечения основной (уставной) деятельности некоммерческие организации могут осуществлять иную, приносящую им доход деятельность, виды которой определены в их уставах и соответствуют целям их создания и их основной деятельности. Некоммерческая организация, уставом которой предусмотрено осуществление приносящей доходы деятельности, должна иметь обособленное имущество, на которое может быть обращено взыскание по ее обязательствам, в размере не менее минимального уставного капитала, предусмотренного для обществ с ограниченной ответственностью.

Автономное учреждение не вправе распоряжаться имуществом, относящимся к недвижимому или особо ценному движимому имуществу, которое закреплено за ним собственником или приобретено за счет выделенных собственником средств. Остальным имуществом, в том числе приобретенным за счет разрешенной ему приносящей доходы деятельности либо полученным в качестве пожертвования от граждан или юридических лиц, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Право оперативного управления движимым имуществом, в отношении которого собственником принято решение о закреплении за учреждением, возникает у этого учреждения с момента передачи имущества, если иное не установлено законом и иными правовыми актами или решением собственника. Право оперативного управления недвижимым имуществом возникает с момента государственной регистрации.

Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление учреждения в порядке, установленном законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности. Право оперативного управления имуществом прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законами и иными правовыми актами для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у казенного учреждения по решению собственника.

Проект ГК устанавливает, что образовательные организации при условии отсутствия цели извлечения прибыли вправе без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования создавать копии, в том числе в электронной форме, отдельных статей и малообъемных произведений, правомерно опубликованных в сборниках, газетах и других периодических печатных изданиях, коротких отрывков из иных правомерно опубликованных письменных произведений (с иллюстрациями или без иллюстраций) и предоставлять их учащимся и преподавателям для проведения экза-

менов, аудиторных занятий и домашней подготовки в необходимых для этого количествах.

Ранее такое право было предоставлено только библиотекам. Образовательные учреждения могли быть привлечены к ответственности за нарушение авторских прав, если обучаемым читали выдержки из художественных или публицистических произведений.

Следуя общеевропейским тенденциям развития законодательства о статусе юридических лиц, **Проект ГК** усиливает традиционные положения об имущественной ответственности лиц, уполномоченных выступать от имени соответствующего юридического лица (т. е. физических лиц, являющихся его органами-руководителями), а также членов его коллегиальных органов (наблюдательных советов, правлений и т. п.) и лиц, фактически определяющих (контролирующих) его действия. Все эти лица должны возмещать убытки, причиненные ими юридическому лицу, если будет доказано, что при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей они действовали недобросовестно или неразумно, в том числе, если их действия (бездействие) не соответствовали обычным условиям гражданского оборота или обычному предпринимательскому риску.

Актуальными и востребованными являются нововведения **Проекта ГК**, направленные на защиту прав владельцев имущества, возмещение реального ущерба, причиненного, в том числе, правомерными действиями органов государственной власти или местного самоуправления.

Проект ГК устанавливает, что вступление в силу федерального закона предполагается по истечении некоторого переходного периода. Перерегистрации ранее созданных юридических лиц и переоформления прав на недвижимое имущество, в том числе на земельные участки, не требуется. При регистрации вносимых в связи с принятием федерального закона изменений в учредительные документы юридических лиц не будет взиматься государственная пошлина.

Законопроект о контрактной системе

Проект федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», внесенный Правительством Российской Федерации (далее по тексту — **Законопроект**), регулирует отношения, связанные с прогнозированием и планированием закупок, проведением процедур отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, исполнением контрактов, мониторингом, надзором, контролем и аудитом, и имеет целью определить правовую основу формирования федеральной контрактной системы в области закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, принципы, этапы и круг участников, способы закупок и условия их применения.

Требования **Законопроекта** не распространяются на отношения, связанные с выполнением бюджетными учреждениями научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ за счет

грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранцами гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке, грантов (субсидий на конкурсной основе), предоставляемых из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное.

Законопроект предусматривает применение процедуры двухэтапного конкурса для заключения контракта в целях проведения научных исследований, проектных работ, экспериментов, изысканий или разработок, на поставку инновационной продукции, в целях реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности), на финансирование проката или показа национального фильма. При проведении двухэтапного конкурса на первом этапе участники двухэтапного конкурса обязаны представить первоначальные конкурсные заявки, содержащие их предложения в отношении объекта закупки без указания предложений о цене контракта. При обсуждении предложения какого-либо участника двухэтапного конкурса конкурсная комиссия обязана обеспечить равные возможности для участия в таких обсуждениях всем участникам двухэтапного конкурса. При обсуждении предложения каждого участника вправе присутствовать все участники двухэтапного конкурса. По результатам первого этапа, зафиксированным в протоколе первого этапа, заказчик вправе уточнить условия закупки.

Законопроект предоставляет право подачи конкурсных заявок с указанием предлагаемой цены контракта сразу ко второму этапу конкурса. Напомним, что на первом этапе двухэтапного конкурса в обсуждении заявок участвуют все заявители и поэтому обсуждение носит профессионально ориентированный, заинтересованный и объективный характер. Комитет Государственной Думы по образованию полагает, что предложение вести отбор исполнителей только по цене контракта возвращает всем творческим конкурсам старые дефекты, когда цена, а не качество исполнения доминирует среди иных показателей.

Предложения и выводы

На основании изложенного выше можно сделать следующие выводы.

Проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не ухудшает правовое положение субъектов образовательной деятельности, не ограничивает права обучающихся и обучаемых в российских учебных заведениях. Основная задача но-

вого закона произвести юридико-техническую правку текста основного отраслевого закона в соответствии с принципами современного права. То же можно сказать и по отношению к российскому законодательству о науке.

Модернизация российского законодательства в области образования и науки происходит не только по требованиям практической жизни, но и под влиянием международных договоров и соглашений.

Внесение изменений и дополнений в российскую правовую систему как в виде норм, так и в форме новых нормативных правовых актов направлено на развитие академических свобод и на дальнейшую либерализацию правоотношений в области образования и науки в административном и экономическом отношении.

Внесенные новеллы в российское законодательство способствуют сближению национальных и международных подходов к правовому регулированию в области образования и интеграции российской образовательной системы в систему международных правоотношений.

Между рядом стран СНГ (Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан) заключено международное Соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях. С 1 июля 2000 г. Россия является также участницей многосторонней Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, от 11 апреля 1997 г.

Европейский Союз, равно как и иные государства в своих отношениях с Российской Федерацией следовали и будут следовать своим интересам в области внешней политики. Но в связи с созданием общего пространства свободы, безопасности и правосудия, в особенности учитывая то, что общие ценности, на которых строятся отношения между Россией и иными странами — демократия, господство права, права человека — едины для сторон [3].

Следует заметить, что вовсе не все соглашения могут быть отнесены к общепринятым. Общепринятые

нормы международного права универсальны и носят всеобъемлющий характер.

Болонский процесс по своей природе носит региональный характер и его принципы распространяют свою деятельность только на территорию определенного географического региона. Для других международных пространств правовая природа принципов, возникающих в области образования и науки, может быть не идентична принципам Болонского процесса. Россия одновременно является членом разных соглашений, например, СНГ — Содружество Независимых Государств, ШОС — Шанхайская Организация Сотрудничества в области образования и иных.

Россия является безусловным и добросовестным участником многих международных конвенций и соглашений, но не в ущерб национальным интересам. Национальные интересы Российской Федерации руководство страны будет соблюдать всегда и во всем.

Список использованных источников

1. Материалы парламентских слушаний на тему: «Ратификация Протокола о присоединении Российской Федерации к Всемирной торговой организации» 01.06.2012. <http://www.duma.gov.ru>.
2. *О. М. Саитова*. Практика применения соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Европейским союзом и Россией в части антидемпингового регулирования // Российский юридический журнал, № 3, 2010.
3. *С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков*. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями // СПС КонсультантПлюс, 2007.

About legal status of the scientific and educational organizations in the Russian legislation

A. P. Berdashkevich,
S. S. Klepikov

In Russia it is possible to refer liberalization of branch interactions and concentration of efforts to the main directions of development of science and education for the purpose of increase in efficiency of educational and scientific activity. Development of legal system of Russia is directed on rapprochement of national and international legal approaches.

Keywords: education modernization and sciences, international law.