

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 347.121.2, 347.73

И. Ф. Сюбарева

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

28

Рассматриваются особенности финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений: особое внимание уделяется специфике осуществления образовательными учреждениями предпринимательской деятельности, а также гражданско-правовому регулированию имущественных отношений в сфере образования; определяются достоинства и недостатки законодательного подхода к режиму финансирования образовательных учреждений, указывается на проблемы, возникающие при осуществлении деятельности на основе субсидий.

This article considers the features of financial and economic activity of educational institutions. Special attention is paid to the features of business activity carried out by educational institutions, as well as civil and legal regulation of the privity in the sphere of education. The article also identifies pros and cons of the legislative approach to the regime of educational institution financing and specifies the problems arising from subsidy-based activities.

Ключевые слова: образовательные учреждения, финансовое обеспечение деятельности, режим имущества, предпринимательская деятельность, правовое регулирование.

Key words: educational institutions, financial provision, property regime, entrepreneurial activities, legal regulation.

Реформирование системы образования в России сопровождается трансформацией финансово-хозяйственных отношений, которые занимают важное место в механизме правового регулирования деятельности образовательных учреждений. Государство постепенно уходит от их достаточного финансирования и вводит новые механизмы финансового обеспечения деятельности в сфере образования, что приводит к созданию различных организационно-правовых форм образовательных учреждений, имеющих различный финансово-правовой статус и режим финансирования [1]. Статистика показывает, что по состоянию на период 4 мая 2012 г. в Российской Федерации в сфере образования создано только федеральных государственных бюджетных учреждений – 1717, казенных – 507, автономных – 21 [2]. Наряду с государственными активно создаются и развиваются негосударственные образовательные учреждения.



Законодатель постепенно идет по пути создания многоканального финансирования образовательных учреждений, в рамках которого осуществляется поиск дополнительных финансовых источников. Средствами целевого финансирования выступают субсидии, гранты, инвестиции, средства, полученные из разных фондов поддержки научной и научно-технической деятельности (пп. 14, 22 п. 1 ст. 251 Налогового кодекса Российской Федерации (части второй) от 5 августа 2000 г. №117-ФЗ (далее – НК РФ)) [3]. Целевыми поступлениями являются взносы учредителей, пожертвования, доходы в виде безвозмездно полученных некоммерческими организациями работ (услуг) и т.д. (п. 2 ст. 251 НК РФ). В целях поддержания финансовой устойчивости образовательных учреждений в современный период государством созданы правовые условия для привлечения ими дополнительных средств за счет приносящей доход деятельности, расширения объема их прав и повышения самостоятельности в имущественной сфере, налоговых преференций. В такой ситуации образовательные учреждения предстают как важные субъекты различных видов правоотношений: финансовых, налоговых, гражданских, предпринимательских и др.

Гражданским законодательством и законодательством в сфере образования образовательные учреждения отнесены к некоммерческим организациям, имеющим специальную правоспособность, что предполагает наличие у них таких прав и обязанностей, которые соответствуют конкретным целям деятельности и закреплены в учредительных документах (абз. 2 п. 2 ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ (далее – ГК РФ) [4]; п. 2 ст. 9.1 федерального закона от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях) [5]; Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. №3266-1 «Об образовании» (далее – Закон об образовании) [6]).

Образовательные учреждения самостоятельно осуществляют учебную, научную, финансово-хозяйственную и иные виды деятельности в соответствии с законодательством и своим уставом. Тем не менее для обеспечения своей финансовой устойчивости они вынуждены активно заниматься предпринимательской деятельностью. Законодатель выделяет приносящую доход деятельность (ст. 47 Закона об образовании), платные дополнительные услуги государственных и муниципальных образовательных учреждений (ст. 45), платную образовательную деятельность негосударственных образовательных учреждений (ст. 46). Для образовательных учреждений существует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, в силу которого она должна служить целям созданной организации и соответствовать им. Однако действующая редакция ст. 47 Закона об образовании предопределяет широкий подход к видам приносящей доход деятельности, которыми могут заниматься образовательные учреждения, и не определяет их критерии. В связи с расширением видов предпринимательской деятельности образовательных учреждений, относящимся по своей сути и уставной деятельности к некоммерческим организациям, размываются границы между предпринимательской (приносящей доход) и уставной



деятельностью, что превращает образовательные учреждения в хозяйствующие субъекты, ориентированные в своей деятельности не только в уставном направлении, но и в предпринимательском — направленном на извлечение дохода от дополнительной, побочной и иной деятельности, часто никак не связанной с уставной. Таким образом, можно говорить об активно развивающейся тенденции коммерциализации деятельности образовательных учреждений.

Одним из видов деятельности, связанной с получением дохода, но с большой долей условности относящейся к уставной, является долевое участие образовательных учреждений в деятельности других организаций. Законодательство предоставляет учреждениям (за исключением казенных) возможность участия с некоторыми ограничениями в создании и деятельности других юридических лиц с разрешения собственника (учредителя). Так, бюджетное и автономное учреждения могут с согласия учредителя передавать имущество некоммерческим организациям в качестве учредителя или участника (п. 4 ст. 66 ГК РФ и п. 6 ст. 3 федерального закона от 3 ноября 2006 г. №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее — Закон об автономных учреждениях)) [7]. Казенное учреждение не вправе осуществлять долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных), организаций, приобретать акции, облигации, иные ценные бумаги и получать доходы (дивиденды, проценты) по ним (п. 2 ст. 47 Закона об образовании). На практике часто возникают споры по поводу неправомерного включения зданий или иного имущества в уставный капитал акционерных обществ (Постановление ФАС Поволжского округа от 4 марта 2011 г. по делу № А55-10016/2010 [8]). В связи с этим возникает вопрос: каким образом, например, участие в деятельности других организаций или получение доходов от ценных бумаг соответствуют целям создания и деятельности образовательных учреждений? Тем не менее закон не запрещает образовательным учреждениям ими заниматься.

Стремление образовательных учреждений получить доходы из внебюджетных источников стало для большинства из них обычной практикой. Наиболее распространенным видом их деятельности, связанным с получением дохода, является сдача имущества в аренду с целью получения арендной платы. Так, образовательное учреждение вправе выступать в гражданском обороте в качестве арендатора и арендодателя имущества (п. 11 ст. 39 Закона об образовании, п. 4 ст. 27 федерального закона от 22 августа 1996 г. №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [9]).

Нужно отметить, что вопросы арендных отношений, несмотря на их кажущуюся простоту, вызывают наибольшее количество споров в судебной практике. Так, чаще всего оспариваются договоры аренды, заключенные с нарушением требований законодательства. Например, со стороны образовательного учреждения нарушаются требования о согласовании договора аренды с Федеральным агентством по образованию и заключении его на конкурсной основе. Предметом договора является недвижимое имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации и закрепленное за государственным об-



разовательным учреждением на праве оперативного управления. Такие договоры признаются судами ничтожными и в этих случаях удовлетворяются требования истцов о применении последствий недействительности ничтожной сделки, в нашем конкретном случае — требования об обязанности освободить помещения, переданные по договору аренды (Постановление ФАС Московского округа от 22 сентября 2011 г. по делу № А40-122436\10-105-1086 [10]).

В некоторых случаях предоставление государственным учреждением в аренду объекта федерального недвижимого имущества без проведения конкурса может обеспечить одному хозяйствующему субъекту более выгодные условия деятельности по сравнению с иными (потенциальными) участниками рынка, что в нарушение ч. 1 ст. 15 федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» может привести к ограничению конкуренции [11]. Так, в Постановлении ФАС Поволжского округа от 20 мая 2011 г. по делу № А55-34371/2009 указывается, что «преимущественное право арендатора может быть реализовано при проведении конкурса на право заключения договора аренды недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности, когда арендатор в случае предложения условий по конкурсу, равных предложениям других участников конкурса, признается победителем, и с ним заключается договор аренды на основании статьи 621 ГК РФ» [12]. Тем не менее по поводу обязательности заключения образовательным учреждением договоров аренды федерального имущества на конкурсной основе существует противоположное мнение. Так, ФАС Поволжского округа в Постановлении от 3 июня 2011 г. по делу № А65-15103/2010 указывает: «Обязательность заключения образовательным учреждением договоров аренды на конкурсной основе указанными федеральными законами не предусмотрена» [13].

Очень часто возникают споры, когда нормы об аренде ошибочно применяются в договорах, предметом которых является обязательство по безвозмездному оказанию услуг (например, по размещению банкомата(ов) в целях организации выдачи наличных денежных средств сотрудникам образовательного учреждения). Судебные инстанции придерживаются точки зрения, согласно которой при заключении договора по безвозмездному оказанию услуг имущество из пользования хозяйствующего субъекта (образовательного учреждения) не выбывает, субъект договора (в конкретном случае Сбербанк) обособленного помещения не получает, его сотрудники не находятся в указанных помещениях и имеют доступ лишь для целей, указанных в договоре (Постановление ФАС Поволжского округа от 2 ноября 2010 г. по делу № А72-19839/2009, Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 июля 2010 г. по делу № А72-19839/2009 [14; 15]). Аналогичный пример можно привести, когда по условиям договора исполнитель в целях удовлетворения потребностей заказчика в обеспечении студентов и сотрудников горячими напитками обязался установить кофейные аппараты и обеспечить бесперебойное снабжение указанной продукцией в порядке предварительного согласования с заказчиком в помещениях, находящихся в оперативном управлении у ответчика. Судебные ин-



станции пришли к правомерному выводу о том, что данный договор является договором оказания услуг (Постановление ФАС Поволжского округа от 3 декабря 2010 г. по делу № А72-19976/2009 [16]).

Вопросы арендных отношений напрямую связаны с осуществлением образовательными учреждениями права оперативного управления своим имуществом и полномочием по его распоряжению. ГК устанавливает разный объем правомочий по распоряжению имуществом и доходами учреждений (казенных, бюджетных, автономных, частных), который может зависеть от согласия собственника имущества на его распоряжение или вида самого имущества (ст. 298 ГК). Эти нормы также сложны в правоприменении. Так, несмотря на предоставленное законодательством для образовательных учреждений право быть участником арендных отношений, как указывается в Постановлении ФАС Поволжского округа от 20 мая 2011 г. по делу № А55-34371/2009, «эти нормы не наделяют такие образовательные учреждения полномочиями по распоряжению государственным имуществом и не освобождают территориальные управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом от исполнения возложенных на них обязанностей по контролю за управлением федеральным имуществом, закрепленным на праве оперативного управления за федеральными государственными учреждениями, а также от принятия необходимых мер по устранению выявленных нарушений» [12]. Собственник вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное за учреждением либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных собственником (п. 2 ст. 296 ГК РФ). При этом учредитель образовательного учреждения или уполномоченное на то юридическое лицо осуществляет контроль за использованием имущества по своему назначению (п. 3 ст. 39 Закона об образовании). В свою очередь образовательное учреждение несет ответственность перед собственником имущества за его сохранность и эффективное использование.

На практике возникают споры по поводу неправомерного распоряжения имуществом, находящимся в оперативном управлении, не только со стороны образовательного учреждения, но и исполнительных органов. Так, суд удовлетворил требование о признании незаконным распоряжения управления Росимущества, которым прекращено право оперативного управления техникума на нежилое помещение. Суд указывает, что «исходя из деятельности Техникума, связанной с выполнением задач по подготовке специалистов для государства, и имеющихся в материалах дела писем Техникума усматривается отсутствие его согласия на прекращение права оперативного управления на закрепленное за ним имущество. Наличие договора безвозмездного пользования от 25.11.2009 № 61 не свидетельствует о том, что переданное помещение является излишним и неиспользуемым либо используемым не по назначению» (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25 июля 2011 г. по делу № А56-45233/2010 [17]).

Другой пример, когда суды различных инстанций признали недействительным как несоответствующее закону распоряжение управления



Росимущества о прекращении права оперативного управления училища на неиспользуемое здание учебного корпуса, поскольку, как было установлено судами первой и апелляционной инстанций, «в спорном здании ведется образовательный процесс, а оспариваемое распоряжение издано без согласования с учредителями учреждения, без предварительной экспертной оценки уполномоченным органом исполнительной власти последствий принятого решения для образования» (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 8 ноября 2010 г. по делу № А52-7193/2009 [18]).

Как видим, споры возникают по поводу правомерности изъятия у образовательного учреждения из права оперативного управления неиспользуемого или используемого не по назначению имущества. Изъятие данного имущества из оперативного управления должно быть согласовано с его собственником, факт неиспользования или использования спорных объектов недвижимости не по назначению должен быть доказан. Так, в Постановлении ФАС Московского округа от 8 ноября 2010 г. № КА-А40/13336-10 по делу № А40-44468/10-149-285 указывается, что материалами дела должен подтверждаться факт «использования спорных помещений юридическими лицами на основании заключенных надлежащим образом с согласия Федерального агентства по образованию договоров о совместной научной и образовательной деятельности, а также факт использования средств, полученных от аренды недвижимого имущества, на нужды образовательного учреждения» [19].

Нужно заметить, что расширение объема правомочий по распоряжению своим имуществом и доходами бюджетными и автономными учреждениями обусловило трансформацию теоретической конструкции права оперативного управления. В настоящее время в законодательстве закреплено право оперативного управления, содержание которого с точки зрения правового режима имущества учреждений имеет разный объем правомочий в отношении казенных, бюджетных, автономных, негосударственных учреждений. Область частноправового регулирования общественных отношений в образовательной сфере, связанная с регламентацией правового положения образовательных учреждений как субъектов гражданского права и гражданских правоотношений, значительно расширяется, что можно рассматривать как тенденцию. Тем не менее сохраняется специфика вещных прав учреждений на имущество: права оперативного управления для всех организационно-правовых форм образовательных учреждений и права собственности для негосударственных.

Образовательное учреждение, как любой хозяйствующий субъект, является субъектом ответственности. Так, казенные и частные учреждения отвечают по своим обязательствам денежными средствами, а в случае их недостаточности собственник имущества несет субсидиарную ответственность (п. 2 ст. 120 ГК РФ). Бюджетные и автономные учреждения отвечают по обязательствам всем своим имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества, переданного учредителем или приобретенного за счет выделенных им средств. Субсидиарная ответственность собственника имущества по обязательствам учреждения отсутствует (п. 2 ст. 120 ГК РФ).



Необходимо сказать, что, являясь активным участником хозяйственной деятельности, образовательные учреждения могут применять налоговые льготы. С 1 января 2012 г. казенные, бюджетные и автономные учреждения не уплачивают налог на добавленную стоимость при выполнении работ и оказании услуг в рамках государственного (муниципального) задания, источником финансового обеспечения которых является субсидия (пп. 4.1 п. 2 ст. 146 НК РФ). По налогу на прибыль для образовательных учреждений также предусмотрены специальные льготы. Особенности применения налоговой ставки 0 % организациями, осуществляющими образовательную деятельность, определены в ст. 284.1 НК. Образовательные учреждения также являются плательщиками налога на имущество организаций. В законах субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками, в том числе и образовательными учреждениями (п. 2 ст. 372 НК).

Хозяйственная самостоятельность образовательных учреждений, их активное участие в гражданских и предпринимательских правоотношениях — все это создает условия для расширения собственной имущественной базы образовательных учреждений. Активно осуществляя хозяйственную деятельность, образовательные учреждения наращивают свой имущественный потенциал, тем самым обеспечивая не только свою финансовую устойчивость, но и способствуя осуществлению основной (образовательной) деятельности учреждения, что во многом определяет потенциал инновационной образовательной деятельности, научного сотрудничества и стабильность развития образовательного учреждения.

Однако, несмотря на имеющиеся позитивные тенденции, связанные с развитием имущественного статуса образовательных учреждений, реализацией административной, финансовой и имущественной автономии, озабоченность вызывает отсутствие механизма стабильного финансирования деятельности образовательных учреждений. В современный период финансовое обеспечение деятельности образовательных учреждений осуществляется в соответствии с законодательством (п. 1 ст. 41 Закона об образовании) и имеет свои особенности в отношении казенных, бюджетных и автономных учреждений. Так, финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ на основании бюджетной сметы (п. 2 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ (далее — БК РФ) [20]). Субсидии казенным учреждениям не предоставляются (п. 10 ст. 161 БК РФ). Финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений по оказанию государственных (муниципальных) услуг, выполнению работ в рамках реализации государственного (муниципального) задания осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ (ст. 78.1 БК РФ). Для бюджетных и автономных учреждений финансовое обеспечение деятельности связано с выполнением государственного (муниципального) задания, которое формируется и утверждается учредителем (ст. 4 ФЗ «Об автономных учреж-



дения», п. 3 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Для казенных учреждений такое задание не предусмотрено (ст. 6 БК РФ).

Связанный с предоставлением субсидий режим финансового обеспечения деятельности образовательных учреждений имеет определенные достоинства и недостатки. С одной стороны, предоставление субсидий позволяет образовательным учреждениям динамично развиваться, проводить внутриорганизационные реформы, решать экономические и имущественные проблемы, создавая необходимые условия и инфраструктуру для обеспечения образовательного процесса. С другой — такое обеспечение не во всех случаях оправдано и не всегда является экономически целесообразным. В связи с тем, что бюджетные средства должны быть использованы в определенный срок, имеют место и организационные проблемы, связанные с осуществлением учебного процесса.

В этой связи, полагаем, необходимо обратить внимание на следующие проблемы. Во-первых, это обеспечение определенной стабильности в развитии образовательных учреждений. Очень важно поддержать в процессе реорганизации и модернизации баланс нового и уже накопленного организационного, научного и образовательного потенциалов, сохранив все ценное, на что в свое время уже были потрачены средства и ресурсы. Во-вторых, необходимо обратить внимание на проблему рационального использования финансовых ресурсов и определения критериев эффективности расходования полученных от государства средств финансовой поддержки, которые должны были быть разработаны еще до того, как были введены новые механизмы финансового обеспечения деятельности учреждений. В-третьих, особую озабоченность вызывает проблема, связанная с грамотным управлением финансовыми ресурсами.

В настоящее время проект нового федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» внесен на рассмотрение в Правительство РФ. Принципиально важно в новом законе обратить внимание на финансовое обеспечение деятельности образовательных учреждений. Стабильное и осуществляемое в полном объеме финансирование образовательных учреждений со стороны государства есть неперемное условие эффективного функционирования всей системы образования. В целях обеспечения устойчивости гражданского оборота, в котором принимают участие образовательные учреждения, упрочения их положения и обеспечения бесперебойного и эффективного выполнения ими основных уставных задач необходимым является законодательное закрепление обязательств собственника имущества: обеспечить учреждения денежными средствами не в возможном, а в должном размере.

Список литературы

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : федер. закон от 08.05.2010 г. №83-ФЗ // СЗ РФ. 2010. №19. Ст. 2291.



2. Министерство финансов Российской Федерации : [сайт]. URL: www.minfin.ru (дата обращения: 04.05.2012).
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. №117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. №32. Ст. 3340.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. №51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301.
5. О некоммерческих организациях : федер. закон от 12.01.1996 г. №7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 145.
6. Об образовании : закон РФ от 10.07.1992 г. №3266-1 : ред. от 28.02.2012 г. // СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 150.
7. Об автономных учреждениях : федер. закон от 03.11.2006 г. №174-ФЗ // СЗ РФ. 2006. №45. Ст. 4626.
8. Постановление ФАС Поволжского округа от 04.03.2011 г. по делу №А55-10016/2010. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.06.2012).
9. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22.08.1996 г. №125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №35. Ст. 4135.
10. Постановление ФАС Московского округа от 22.09.2011 г. по делу №А40-122436\10-105-1086. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.06.2012).
11. О защите конкуренции : федер. закон от 26.07.2006 г. №135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. №31 (1 ч). Ст. 3434.
12. Постановление ФАС Поволжского округа от 20.05.2011 г. по делу №А55-34371/2009. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 11.07.2012).
13. ФАС Поволжского округа в Постановлении от 03.06.2011 г. по делу №А65-15103/2010. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 15.06.2012).
14. Постановление ФАС Поволжского округа от 02.11.2010 г. по делу №А72-19839/2009. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.05.2012).
15. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.07.2010 г. по делу №А72-19839/2009. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 10.07.2012).
16. Постановление ФАС Поволжского округа от 03.12.2010 г. по делу №А72-19976/2009. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 15.08.2012).
17. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25.07.2011 г. по делу №А56-45233/2010. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 15.08.2012).
18. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 08.11.2010 г. по делу №А52-7193/2009. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 15.08.2012).
19. Постановление ФАС Московского округа от 08.11.2010 г. №КА-А40/13336-10 по делу №А40-44468/10-149-285. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 15.08.2012).
20. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. №145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3823.

Об авторе

Ирина Федоровна Сюзбарева — д-р пед. наук, канд. юр. наук, проф., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: SiubIF40863@rambler.ru

About author

Prof. Irina Syubareva, Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: SiubIF40863@rambler.ru