



УДК 347.121.2

И. Ф. Сюбарева

УНИФИКАЦИЯ ПОНЯТИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБРАЗОВАНИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Анализируется гражданское и образовательное законодательство в части использования понятий, затрагивающих сферу экономической деятельности в образовании. Особое внимание уделяется понятиям экономической, предпринимательской, приносящей доход деятельности, а также критериям ее осуществления в сфере образования. Указывается на необходимость унификации рассмотренных понятий в законодательстве.

137

This article analyses civil and educational legislation as to the use of concepts pertaining to economic activities in education. Special attention is paid to the concepts of economic, entrepreneurial, and profit generating activities, as well as the criteria of its implementation in the field of education. The author emphasizes the need to standardize these concepts in the framework legislation.

Ключевые слова: правовое регулирование, сфера образования, образовательная организация, экономическая деятельность, предпринимательская деятельность.

Key words: legal regulation, field of education, educational organization, economic activity, entrepreneurial activity.

В условиях усложнения общественных отношений, усиления конкуренции и предъявления новых требований в сфере образования появились новые возможности для участия образовательных организаций в гражданских правоотношениях, осуществления новых видов экономической деятельности и привлечения дополнительных финансовых ресурсов с целью усиления хозяйственной самостоятельности и финансовой устойчивости. Государством созданы правовые условия для расширения автономии образовательных организаций, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), иными нормативными правовыми актами РФ и уставом образовательной организации (п. 1 ст. 28 Закона об образовании) [1].

В рамках названной темы обратимся к вопросам правового регулирования экономической деятельности в системе образования, а также рассмотрим, как используются понятия и дефиниции экономической и предпринимательской деятельности, приносящей доход, в законодательстве: Гражданском кодексе РФ [2], федеральных законах «О некоммерческих организациях» [3], «Об автономных учреждениях» [4],



«Об образовании в Российской Федерации». Определение и соотношение понятий в праве имеет важное значение для толкования норм права и их применения: в процессе этого важно понимать логику употребления законодателем отдельных понятий.

В современный период регулирование экономической деятельности в сфере образования осуществляется федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», который имеет специальный характер и устанавливает особенности правового положения образовательных учреждений (п. 3 ст. 120 ГК РФ). Так, в Законе об образовании введена отдельная гл. 13 (ст. 99–104) «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования», которая регулирует вопросы финансового обеспечения образовательной деятельности; распределения контрольных цифр приема граждан на обучение за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; осуществления образовательной деятельности за счет средств физических и юридических лиц; режим имущества образовательных организаций; особенности распоряжения результатами интеллектуальной деятельности образовательных организаций и образовательное кредитование.

Нужно подчеркнуть, что введение отдельной главы, посвященной экономической деятельности, обусловлено важностью и значимостью вопросов участия субъектов образовательного права в экономических правоотношениях, а также спецификой экономической деятельности в сфере образования. Однако вынесенное в название главы понятие «экономическая деятельность» далее по тексту Закона об образовании нигде и никак не раскрывается и не рассматривается, хотя по своему содержанию это понятие очень широкое. В Законе речь идет о видах экономической деятельности, затрагивающей разные направления хозяйствования: по управлению имуществом собственника, распоряжению результатами интеллектуальной деятельности образовательных организаций, осуществлению образовательной деятельности на основе договоров. Но дозволительный подход дает возможность образовательным организациям заниматься еще чем-либо (об этом будет сказано ниже). Используемые ранее понятия «приносящая доход деятельность», «предпринимательская деятельность» (ст. 47 утратившего силу закона РФ «Об образовании» называлась «Предпринимательская и иная приносящая доход деятельность образовательного учреждения» [5]) в новом Законе не употребляются. Не названы (не обозначены) и сами виды предпринимательской деятельности, которые могут осуществляться в сфере образования.

Аналогичная ситуация сложилась и с принципами правового регулирования экономической деятельности, которые не выделены (хотя на стадии законопроектной деятельности они обсуждались). Осуществление экономической деятельности возможно с учетом общих принципов правового регулирования отношений в сфере образования: например, обеспечение субъектами, осуществляющими образовательную деятельность, открытости, общедоступности и полноты информации о ведущейся ими образовательной деятельности; недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования; сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере



образования и др. (ст. 3). Таким образом, законодатель стремится расширить сферу экономических отношений и предоставляет образовательным организациям возможность осуществления широкого спектра видов экономической деятельности в образовании, в том числе в части предпринимательской деятельности.

В настоящее время учреждение — наиболее распространенная организационно-правовая форма образовательных организаций, регулирование которой осуществляется Гражданским кодексом РФ (ст. 120). ГК РФ предусматривает различные типы учреждений (автономное, бюджетное и казенное), особенности правового положения которых определены в разных нормативно-правовых актах: федеральных законах «Об автономных учреждениях», «О некоммерческих организациях» и Бюджетном кодексе Российской Федерации [6] соответственно. Частные учреждения попадают под действие федерального закона «О некоммерческих организациях». Какие понятия используются в этих законах в части правового регулирования деятельности?

139

Понятие предпринимательской деятельности длительное время сохраняется в гражданском законодательстве без изменений. Так, ГК РФ в п. 1 ст. 2 исходит из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в соответствующем качестве в установленном законом порядке. По мнению ученых, «предложенная законодателем формулировка предпринимательства не отличается достаточной определенностью и допускает различные толкования» [7, с. 38]. Понятие и признаки предпринимательской деятельности в течение длительного времени подвергались и подвергаются специальному анализу в работах российских ученых, таких как В. В. Лаптев, К. К. Лебедев, В. Ф. Попондопуло и др. Их исследования позволили обогатить представления и знания о предпринимательской деятельности, выявить ее признаки, изучить правовую природу отношений, которые складываются в процессе осуществления предпринимательской деятельности, провести анализ ее правового регулирования с учетом общих и специальных правовых норм. Учеными предложены авторские формулировки понятия предпринимательской деятельности и обоснована необходимость их уточнения и корректировки в законодательстве.

Предложенные исследователями определения предпринимательской деятельности не свободны от недостатков и могут быть уточнены. В научной литературе ведутся дискуссии о том, каким должно быть понятие предпринимательской деятельности. Представляется, что хорошее определение должно быть точным по смыслу, не перегруженным словесно, не содержащим логических ошибок. Важно сформулировать определение, которое окажется реальным вкладом в науку и может быть воспринято законодателем. Пока же этого не достигнуто.

Федеральный закон «Об автономных учреждениях» использует понятие «приносящая доход деятельность» дважды: в части регулирования средств, получаемых автономным учреждением от приносящей доход деятельности (п. 3.7 ст. 2), и в ст. 7 об уставе автономного учреждения, где перечисляются сведения, которые он должен содержать, в том



числе исчерпывающий перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано (пп. 5 п. 2 ст. 7).

В федеральном законе «О некоммерческих организациях» фигурируют понятия «предпринимательская деятельность» и «приносящая доход деятельность». В ст. 10 «Автономная некоммерческая организация» говорится о праве осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых создана указанная организация. В п. 2 ст. 24 отмечается, что некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствует указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Подобной деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере в качестве вкладчика. Законодательством Российской Федерации могут устанавливаться ограничения на предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность некоммерческих организаций отдельных видов, а что касается учреждений, то и отдельных их типов. Согласно п. 3 ст. 24 некоммерческая организация ведет учет доходов и расходов по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В ст. 27 о конфликте интересов под термином «возможности некоммерческой организации» понимаются принадлежащие ей имущество, имущественные и неимущественные права, возможности в области предпринимательской деятельности, информация о деятельности и планах некоммерческой организации, имеющая для нее ценность (абз. 2 п. 2).

Таким образом, ГК РФ использует понятие *предпринимательская деятельность*, федеральный закон «О некоммерческих организациях» — *предпринимательская деятельность* и *приносящая доход деятельность*, федеральный закон «Об автономных учреждениях» — *приносящая доход деятельность*, федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» — *экономическая деятельность*. Все вышеуказанные понятия различны по объему смыслового содержания. Понятие предпринимательской деятельности, несомненно, является более узким по содержанию, чем понятие приносящей доход деятельности, а понятие экономической деятельности включает их в себя. Родовым для всех понятий, безусловно, выступает понятие деятельности. Можно констатировать, что сегодня в федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» используется более широкое понятие экономической деятельности — по сравнению с понятиями предпринимательской деятельности и приносящей доход деятельности в ГК РФ, федеральных законах «Об автономных учреждениях», «О некоммерческих организациях». Что касается образовательного законодательства, то, безусловно, из всех вышеназванных понятий «экономическая деятельность» сегодня наиболее соответствует сложившимся экономическим отношениям в сфере образования, так как позволяет учитывать не только предприниматель-



скую деятельность, но и другие ее виды, связанные или не связанные с получением дохода.

Однако следует обратить внимание на критерии осуществления экономической деятельности, необходимость установления для нее границ в сфере образования. На протяжении длительного времени к одному из главных критериев осуществления предпринимательской деятельности в образовательной области относилось и относится ее соответствие основной цели деятельности. Иначе: законом предъявляются требования к предпринимательской деятельности некоммерческой организации — соответствие этой деятельности целям, ради которых она создана. Согласно словарю С. И. Ожегова, «соответствовать — находиться в соответствии с кем-чем-нибудь» [8, с. 746]. Соответствие — соотношение между чем-либо, выражающее согласованность в том или ином аспекте. Если исходить из буквального толкования слова «соответствие», то анализируемый признак должен означать, что предпринимательская деятельность некоммерческой организации должна соответствовать основным ее целям деятельности. В силу изложенного в отношении предпринимательской деятельности образовательного учреждения следует вывод, что эта деятельность должна соответствовать основной цели его деятельности. Что может соответствовать образовательной деятельности? На наш взгляд, только образовательная деятельность, осуществляемая сверх бюджетного финансирования, т.е. на возмездной основе. Но никак к ней нельзя отнести с (учетом названного критерия) те виды предпринимательской деятельности, которые сегодня включены в уставы образовательных организаций, например: перевозка населения и грузов собственным транспортом, прокат автомобилей; организация и эксплуатация автостоянок, станций автосервиса, пунктов проката; организация и (или) проведение аукционов; приобретение акций, облигаций и иных ценных бумаг; заготовка древесины для ее переработки и реализации; деятельность по предупреждению и тушению пожаров; осуществление посреднических услуг и другие виды. Всё вышеназванное позволяет говорить о том, что в регулировании экономических отношений в сфере образования все меньше учитывается социальная его направленность. Налицо активно развивающаяся тенденция усиления коммерциализации деятельности образовательных организаций и расширение рынка предоставляемых в сфере образования услуг. Сегодня есть возможность включать в уставы необоснованные виды экономической деятельности, которые не запрещены законом, но тем не менее с большой долей условности относящиеся к основной (образовательной) деятельности. Однако экономическая деятельность имеет особый режим осуществления, в силу которого она должна служить целям организации, соответствовать им, иметь ограничения в сфере образования, сочетаться с контролем за ней со стороны учредителей. С учетом активно развивающихся экономических отношений в сфере образования очевидно, что понятие экономической деятельности должно быть определено в образовательном законодательстве либо ограничено критериями осуществления такой деятельности. Следует говорить и о необходимости унификации понятий экономической, предпринимательской и приносящей доход деятельности в вышеназванных законах.



Список литературы

1. *Об образовании* в Российской Федерации : федеральный закон от 29.12.2012 г. №273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2012. №53, ч. 1, ст. 7598.
2. *Гражданский кодекс Российской Федерации*. Ч. 1 : от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301.
3. *О некоммерческих организациях* : федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 145.
4. *Об автономных учреждениях* : федеральный закон от 03.11.2006 №174-ФЗ // СЗ РФ. 2006. №45. Ст. 4626.
5. *Об образовании* : закон РФ от 10 июля 1992 №3266–1 // СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 150 (утратил силу).
6. *Бюджетный кодекс Российской Федерации* от 31.07.1998 №145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3823.
7. *Белых В. С.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России : монография. М., 2005.
8. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1990.

Об авторе

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

E-mail: SiubIF40863@rambler.ru

About the author

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

E-mail: ISiubareva@kantiana.ru