

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет) Юридический  
институт  
Кафедра «Теория государства и права, конституционное  
и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО АВТОНОМНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО  
УЧРЕЖДЕНИЯ**  
ЮУрГУ – 40.04.01.2017.358 Юм

Руководитель магистерской  
к.ю.н., доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ Е.С. Четвертакова

Автор магистерской  
диссертации  
магистрант группы Юм-358  
\_\_\_\_\_ И.М. Довгалоук  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Нормоконтролер  
\_\_\_\_\_ В.П. Худякова  
\_\_\_\_\_ 2017 г.

Челябинск 2017

## АННОТАЦИЯ

Довгалюк И.М. магистерская диссертация «Административноправовое положение федерального государственного автономного образовательного учреждения»: ЮУрГУ, Юм-358, 91 с., список использованных источников и литературы – 54 наим.

Объектом магистерской диссертации выступают общественные отношения, урегулированные нормами права, возникающие на этапах создания, функционирования и ликвидации автономных образовательных учреждений, в процессе формирования их органов и имущества.

Цель магистерской диссертации состоит в изучении административноправового положения федерального государственного автономного образовательного учреждения на основе изучения законодательства, проведения анализа теоретических положений правовой науки, обобщения материалов юридической практики.

Магистерская работа выполнена с учетом позиций современных представителей административного права.

*Ключевые слова: административное право, автономное учреждение, административно-правовой статус, административно-правовое регулирование.*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ АВТОНОМНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА	
1.1. Институт автономного учреждения: становление и развитие.....	10
1.2. Автономное учреждение как субъект административного права.....	21
1.3. Понятие автономного образовательного учреждения и его административно-правовой статус .....	32
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ	
2.1. Характеристика органов управления федеральным государственным автономным образовательным учреждением.....	44
2.2. Административно-правовые аспекты статуса структурных подразделений федеральных государственных автономных образовательных учреждений высшего образования .....	58
2.3. Подходы правового регулирования в области высшего образования...	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	78
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ .....	83
ВВЕДЕНИЕ	

В отличие от предшествующих периодов на современном этапе развития особое внимание уделяется повышению качества предоставляемых образовательными учреждениями услуг. Стремление к достижению намеченного приоритета способствует созданию конкурентной среды в сфере образовательных услуг, что, приводит к появлению новых типов учреждений, обладающих необходимой свободой и инициативой для динамичного и эффективного развития образовательной среды.

Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях» (далее – Закон № 174-ФЗ) вводит понятие «автономного учреждения» в качестве нового самостоятельного типа учреждения. Данный тип учреждения способен осуществлять деятельность в различных сферах, в том числе и в сфере образования.

В связи с тем, что система финансирования образования постоянно изменяется каждая образовательная организация заинтересована в том, чтобы обеспечить предоставление качественных образовательных услуг. Для функционирования федеральных университетов выбор автономного типа учреждения, которые представляют собой новую модель высшей школы, основанную на интеграции трех сфер: науки, производства и образования, представляется наиболее приемлемым.

Актуальность темы работы вызвана тем фактом, что многообразные и разрозненные законодательные акты, содержащие нормы, регулирующие участие автономных образовательных учреждений в административно-правовых отношениях, нуждаются в анализе и систематизации, а теоретические вопросы административно-правового статуса указанных субъектов – в научном осмыслении.

С появлением в образовательном законодательстве новых терминов необходимо установить соотношение таких категорий как «образовательная организация» и «автономное образовательное учреждение», «федеральный

университет», «исследовательский университет», выявление особенностей правового статуса автономного образовательного учреждения, разработка предложений в целях его оптимального развития, что обуславливает теоретическую и практическую актуальность избранной темы работы.

В качестве общеправовой категории правовой статус исследуется в работах С.С. Алексеева, А.Г. Бережнова, М.И. Байтина, Н.В. Витрука, В.М. Горшенева, О.С. Иоффе, В.А. Кучинского, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, Я.М. Магазинера, Н.С. Малеина, Г.В. Мальцева, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, В.А. Патюлина, Д.М. Чечота, М.Д. Шаргородского, Л.С. Явича и других.

Отечественные и зарубежные ученые-административисты рассматривают уделяют внимание проблеме административно-правового статуса такие ученые, как А.П. Алехин, С.В. Алексеев, Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский, Ю.А. Бунеева, А.И. Елистратов, А.И. Иерусалимов, С.А. Ищенко, Ю.М. Козлов, С.Д. Князев, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, В.И. Новоселов, В.В. Полянский, Г.И. Петров, Ю.Н. Старилов, Н.Г. Салищева, С.Д. Хазанов, Н.Ю. Хаманева, В.А. Юсупов, А.Ю. Якимов и другие.

Цель магистерской диссертации состоит в изучении административноправового положения федерального государственного автономного образовательного учреждения на основе изучения законодательства, проведения анализа теоретических положений правовой науки, обобщения материалов юридической практики.

Указанная цель предполагает решение задач работы:

- анализ основных этапов становления института автономных учреждений в Российской Федерации;
- сравнение правовых статусов бюджетных, казенных и автономных учреждений;

- определить понятия «автономное учреждение как субъект

административного права», «административно-правовой статус государственного автономного учреждения»;

- изучение нормативно-правовой базы, определяющей административно-правовой статус автономных учреждений;

- раскрыть особенности административно-правового статуса государственного автономного учреждения как самостоятельного субъекта административного права;

- выявление особенностей административно-правового статуса государственных автономных образовательных учреждений;

- выявить проблемы формирования в Российской Федерации административного законодательства, связанные с правовым положением автономных учреждений.

Объектом магистерской диссертации выступают общественные отношения, урегулированные нормами права, возникающие на этапах создания, функционирования и ликвидации автономных образовательных учреждений, в процессе формирования их органов и имущества.

Предмет работы включает в себя совокупность норм законодательства, определяющих административно-правовое положение федерального государственного автономного образовательного учреждения и регулирующих его деятельность.

Методологическая основа работы включает такие общенаучные методы как индукция и дедукция, анализ и синтез, логический, исторический, а также сравнительно-правовые, системно-структурные, статистические, функциональные, формально- юридические методы.

Теоретическую основу магистерской диссертации составляют научные разработки по административному праву, общей теории права, специальная

юридическая литература, исследования в области финансового права и других отраслевых юридических наук.

Нормативная и эмпирическая базы работы представлены Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, подзаконными нормативноправовыми актами, другими правовыми актами, постановлениями и определениями Конституционного Суда Российской Федерации, постановлениями Пленумов Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также материалами опубликованной и неопубликованной юридической практики.

Научная новизна диссертации определяется тем, что в ней установлено самостоятельное место автономного образовательного учреждения в системе организаций, осуществляющих образовательную деятельность, сформулировано его определение, выявлены особенности правового статуса федерального государственного автономного образовательного учреждения.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ АВТОНОМНОГО  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ПО РОССИЙСКОМУ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА 1.1.  
Институт автономного учреждения: становление и развитие

Проанализируем эволюцию понятия «учреждение» в теории и законодательстве, уделив внимание проявлению в его конструкции признаков юридического лица, являющихся предметом теоретических дискуссий на всём протяжении исследования категории юридического лица.

Споры о понятии и сущности юридического лица продолжаются с начала XIX века, когда оно стало признаваться отдельным субъектом прав, отличным от человека. Как считал В.И. Синайский, юридическое лицо «есть та социальная организация (союз или учреждение), за которой как таковой, правопорядок признаёт способность иметь права и обязанности. В этом определении подчёркивается, что не всякая социальная организация (союз или учреждение) есть юридическое лицо, а лишь та организация, которая признана как таковая лицом в праве, независимо от прав и обязанностей, имущества тех лиц, которые принимают то или иное участие в организации»<sup>1</sup>.

В российском законодательстве вплоть до начала XX века понятие «юридического лица» отсутствовало. Этот термин был усвоен законодательством только в 1906 г., когда в статье 80 Основного Закона было указано, что «условия и

---

<sup>1</sup> Синайский В.И. Русское гражданское право. Выпуск I. Общая часть. Вещное право. Авторское право (издание 2-е, исправленное и дополненное). Киев, 1917. С. 39-40.



порядок сообщения обществам и союзам прав юридического лица определяются законом». Что касается самого понятия, обозначаемого этим термином, то оно было хорошо известно и ранее закону, который наделяет имущественной правоспособностью не только «частных лиц», индивидуальных людей, но и комплексы лиц, а также установления, существующие независимо от входящих в их состав личностей.

Автор Д.И. Мейер также считал, что «не только совокупность физических лиц одаряется правами: нередко и заведениям, учреждаемым с какою-либо целью, присваиваются права, и они, таким образом, соделываются юридическими лицами. Юридическую личность такого рода нельзя свести к совокупности физических лиц, потому что хотя у больниц, богаделен и т.п. и есть разные лица, но между ними нет связи, а юридическое лицо - совокупность лиц предполагает связь между отдельными физическими лицами»<sup>1</sup>. Аналогичны рассуждения А.М. Гуляева относительно способности обладать правами (правоспособностью) на имущество, которой «наделены не только физические лица – люди, но и такие субъекты, которые лишены признаков индивидуального существования. Всякий субъект имущественных прав, кроме индивидуальной человеческой личности, именуется в теории права лицом юридическим».

Как отмечал Д.И. Мейер, наделение юридического лица правами обусловлено целью его создания, достижение которой «может быть очень важно для государства, и, таким образом, законодательство, признавая заведения юридическими лицами, только удовлетворяет потребности общественного быта».

По утверждению К.Н. Анненкова, несмотря на то обстоятельство, что в «законе нашем не только нет какого-либо определения понятия юридического лица, но и самый термин «юридическое лицо», как заметил Мейер, вовсе в нём не

---

<sup>1</sup> Мейер Д. И. Русское гражданское право: чтения Д.И. Мейера, изданные по запискам слушателей под редакцию (и с предисловием) А. Вицына. Общая часть Д. И. Мейер. СПб.: Издание Николая Тиблена, 1861. 367 с.

встречается», нельзя не согласиться с ним в том, «что нашему законодательству не только не чуждо понятие юридического лица, но что существование этих лиц у нас положительно им признаётся в виде особых субъектов прав, отличных от лиц физических», в виду указания 698 ст., X т., на правомочие к приобретению прав на имущество не только лиц частных, но и различных обществ, учреждений и заведений, вследствие чего они и являются особыми от физических лиц субъектами прав.

Автор И.М. Тютрюмов полагал, что «кроме физического лица существует в гражданском обороте целый ряд таких учреждений, союзов и разного рода установлений, которые пользуются теми или другими правами. Идея юридического лица состоит в том, что в гражданском обороте юридические отношения связываются непосредственно с особыми союзами и установлениями, и независимо от прав и обязанностей физических лиц как членов союза»<sup>1</sup>.

Таким образом, под именем юридического лица следует понимать такие общественные организации и установления, которые имеют самостоятельную правоспособность, независимо от входящих в состав его физических лиц.

Как считал А.М. Гуляев, «для бытия юридического лица необходим физический состав (субстрат), с которым связывается имущественная правоспособность, и наделение этого состава имущественной правоспособностью.

Юридическое лицо - искусственно созданный субъект, поэтому юридическим лицом может быть признан не всякий физический состав, с которым в аналогичных случаях связывается имущественная правоспособность, а лишь тот именно, за которым объективное право признаёт свойства юридического лица. Например, одни комплексы пользуются правом юридического лица, а другие не

---

<sup>1</sup> Тютрюмов, И. М. Законы гражданские. Том I. (издание 5-е, исправленное и значительно дополненное) И. М. Тютрюмов. Петроград, издание юридического книжного магазина И.И. Зубкова под фирмою «Законоведение», 1915. 546 с

пользуются, хотя в обоих случаях физический состав оказывается совершенно тождественным»<sup>1</sup>.

Синайский В.И. провёл анализ имевшихся на тот момент научных теорий, объясняющих правовую природу (сущность) юридического лица. Как им было установлено, одни пытались юридическое лицо олицетворить, создав фикцию лица – вымышленного субъекта (романистическая теория Савиньи), другие опровергали эту теорию, или указывая, что в жизни существуют на самом деле юридические лица (реалистические теории) или опровергали тем, что на самом деле нет субъектов, а есть лишь бессубъектные права, бесхозяйное имущество, целевое имущество (Бринц). Третьи пытались видеть субъектов права в физических лицах: в органах, администраторах юридического лица (Серман) и в дестинаторах, то есть в тех, которые пользуются выгодами от юридического лица, для которых оно предназначено (Иеринг). В противоположность этому иные стремились сконструировать юридическое лицо чисто формальным образом, независимо от человека и его свойств. В юридическом лице они видели коллективное единство, которое выступает в обороте как субъект права (Сальковский). Формальная точка зрения на юридическое лицо достигает своего высшего признания, когда в юридическом лице видят уже чисто юридическое понятие (Лабанд, Еллинек, у нас Дювернуа) и находят вполне логичным<sup>2</sup>.

Все изложенные теории сходятся в одном:

1) они не интересуются внутренними отношениями юридического лица, теми явлениями, которые стоят за юридическим лицом;

---

<sup>1</sup> Гуляев, А. М. Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства, кассационной практики Прав. Сената и проекта Гражданского уложения (издание 4-ое, пересмотренное и дополненное) А. М. Гуляев. СПб: Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. 650 с.

<sup>2</sup> Синайский, В. И. Русское гражданское право. Выпуск I. Общая часть. Вещное право. Авторское право (издание 2-е, исправленное и дополненное) В. И. Синайский. Киев: типолитография «Прогресс», 1917. 265 с.

2) видят в юридическом лице лишь особую юридическую форму отношений социальной организации (союза, учреждения).

Полемизируя с последователями «теории фикции» юридического лица, Ю. Гамбаров полагал, что если оно существует, то существует не в силу фикции, а если пользуется какими-нибудь правами, то пользуется ими вовсе не потому, что его приравнивают к физическому лицу, а что, напротив, оно приравнивается к физическому лицу потому, что пользуется в некоторых отношениях такими же правами, что и это последнее. «Ошибка господствующего учения о субъекте права и об юридическом лице лежит именно в предположении об индивидуальном характере всех гражданских прав и о необходимости прикрепления их к данному определённом лицу; действительность представляет нам антитезу прав индивидуального и коллективного обладания, прав индивидуально определённых и индивидуально неопределённых лиц. В этой антитезе заключается и оправдание юридического лица, которое представляет собою не что иное, как форму коллективного обладания, ни мало не опровергающую того основного положения, что единственным субъектом права всегда и везде является один человек, так как в конце концов и цели существования юридического лица сводятся к целям существования отдельных, составляющих его физических лиц, мыслимых только в их единстве и неопределённой массе. Поэтому члены юридического лица и составляют собственно его субъект, которому даётся единая организация и самостоятельное значение относительно составляющих его частей только в виду удобства отношений с ним третьих лиц»<sup>1</sup>.

Римское право, впервые сконструировав понятие юридического лица, все известные ему виды юридического лица разделяло на два вида:

---

<sup>1</sup> Гамбаров, Ю. С. Гражданское право. Общая часть (лекции, читанные в Московском университете) Ю. С. Гамбаров. – М.: литография Общ. распр. п. кн., 1897-1898 г. 766 с.

а) корпорации, внешним выражением которых служили члены корпорации, входившие в состав её. К ним относились: разного рода политические союзы (общины, провинции) общества, различные союзы и промышленные организации;

б) учреждения, к каковым относились всякого рода учреждения как то: богадельни, приюты, школы и др., устроенные с какою либо религиозной, учебной или благотворительной целью и т.д.

Рассматривая предложенное Д. И. Мейером и К. А. Кавелиным разделение юридических лиц на корпорации и учреждения, которое напоминает установленное многими германскими пандектистами, как, например, Бароном, разделение их по римскому праву, К. Н. Анненков указывал, что первыми из них «признаются такие юридические лица, субстратом которых являются их члены, между тем, как вторые лишены всякого видимого субстрата и являются юридическими лицами сами по себе».

Анализируя законодательные положения в контексте выявления круга учреждений в сфере образования, способных выступать в качестве субъектов имущественных прав, он указывал на «учебные и учёные заведения» «как на учреждения, могущие самостоятельно приобретать права на имущества, под которыми «следует разуметь только заведения, состоящие в ведении правительства, но не частные, но за то правительственные заведения всякого рода, как, напр., гимназии, городские, уездные и другие низшие училища министерства народного просвещения, а также и различные специальные учебные заведения, состоящие в ведомстве других министерств, а не только академии и университеты, на которые указывает Кавелин, как на такого рода учёные и учебные заведения», относительно «права наших университетов самостоятельно приобретать на праве полной собственности движимые и недвижимые имущества есть специальное указание в 143 ст., устава университетов 1884 года»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Анненков, К. Н. Система русского гражданского права. Введение и общая часть. Том I К. Н. Анненков. - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1894. – С. 289.

По мнению В.И. Синайского, юридические лица в зависимости от различия в их социальной организации, распадаются на союзы и учреждения.

Давая характеристику учреждению, он отмечал, что это «самостоятельное имущество, организованное так же, как и союз для какой-либо цели и выступающее вовне как отдельный носитель прав, в границах правопорядка. Следовательно, учреждение резко отличается от союзов тем, что оно не есть соединение лиц, а самостоятельное имущество, организованное для какой-либо цели. Кроме того, он обращал внимание на отсутствие единой терминологии юридических лиц: термин «учреждения» у нас встречается для обозначения земских учреждений (ст. 698 и вообще ст. 986).

Как считал А.М. Гуляев, юридические лица могут быть разделены на публичные и частные, в зависимости от свойства целей ими осуществляемых. Публичные, в свою очередь, разделяются на государственные и общественные, в зависимости от средств, предназначенных для достижения поставленных им целей; частные подразделяются на торговые и неторговые.

Выделим признаки юридического лица, которыми обладает учреждение:

а) признак организационного единства проявляется в том, что любое учреждение имеет свою организационную структуру (иерархия, соподчиненность как единоличных, так и коллегиальных органов управления, регламентация отношений между участниками), которая закрепляется в Уставе;

б) признак наличия обособленного имущества, учреждение обладает ограниченным вещным правом оперативного управления своим имуществом (т.е. в соответствии со ст. 296 ГК РФ учреждение не является собственником своего имущества), что позволяет обособить имущество учреждения от имущества других юридических лиц;

в) принцип самостоятельной имущественной ответственности заключается в том, что учреждение самостоятельно отвечает по своим обязательствам своим имуществом, однако с определенными ограничениями, которые зависят от вида и

типа учреждения. Собственник имущества учреждения не отвечает по обязательствам учреждения, за исключением субсидиарной ответственности по обязательствам частного и казённого учреждений, и также по обязательствам перед физическими лицами бюджетного и автономного учреждений;

г) принцип самостоятельного участия в гражданском обороте от своего имени (приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права, несет обязанности, выступает истцом и ответчиком в суде).

Наименование учреждения содержит указание на организационно-правовую форму и характер деятельности и может включать указание на собственника конкретного имущества.

Рассмотрим бюджетное учреждение в его историческом развитии для определения особенностей новых типов учреждений в российском законодательстве - автономных учреждений.

В советское время особенности бюджетного учреждения были подробно раскрыты в труде С.Н. Братуся «Субъекты гражданского права». Рассматривая советские учреждения в системе юридических лиц, С.Н. Братусь относил к ней также Советы депутатов трудящихся, кооперативные организации, общественные организации. По его мнению «учреждение как структурный тип юридического лица делится на два вида: бюджетное учреждение и предприятие»<sup>1</sup>.

Автор О.А. Красавчиков приводит деление всех бюджетных учреждений на две группы. К первой относились госорганы, занимающиеся административной, плано-регулирующей, управленческой деятельностью. Во вторую - были включены госорганы, деятельность, не связанную с управлением (учебные заведения и др.), либо совмещающие эту деятельность с управленческой. Признаком госбюджетного учреждения являлось наличие самостоятельной сметы

---

<sup>1</sup> Братусь, С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица) С. Н. Братусь. М.: Юрид. изд-во, 1947. – С.117.

при условии, что руководитель пользовался правом распорядителя кредита. Правосубъектность госбюджетных учреждений определялась тем, что их основная деятельность не находилась в сфере товарно-денежных отношений и не опосредовалась нормами гражданского права. В сферу гражданско-правовых отношений учреждения включались, поскольку это было им необходимо для обеспечения своей деятельности<sup>1</sup>.

Таким образом, учреждения как вид некоммерческих юридических лиц были известны как дореволюционному, так и советскому праву. Следовательно, на протяжении истории основной особенностью российского бюджетного учреждения являлось наличие ограниченного вещного права на закреплённое за ним имущество с основным источником финансирования – его учредителем.

По утверждению Н.В. Козловой, учреждение создается одним или несколькими учредителями, которые обособляют часть своего имущества и целевым назначением передают его создаваемому юридическому лицу для решения каких-либо задач обычно некоммерческого характера<sup>2</sup>.

В начальный период функционирования советской власти была предусмотрена возможность создания как частных, так и государственных учреждений. В статье 15 ГК РСФСР 1922 года давался и примерный перечень частных учреждений, таких как больницы, музеи, ученые учреждения, публичные библиотеки. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 года была предусмотрена возможность создания учреждений, состоящих на государственном бюджете РСФСР, которые могли производить только те хозяйственные операции, которые непосредственно связаны с их деятельностью или необходимы для

---

<sup>1</sup> Красавчиков, О. А. Сущность юридического лица / О. А. Красавчиков. Советское государство и право. 1976. № 1. – С. 47-55.

<sup>2</sup> Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учебное пособие / Н. В. Козлова. М.: Статут, 2003. – С.155.



осуществления возложенных на них задач. При этом заключать соответствующие сделки и выдавать обязательства могли лишь те из них, руководители которых пользовались правами распорядителей кредитов.

В Гражданском кодексе РСФСР 1964 года упоминание о частных учреждениях отсутствовало. В соответствии со статьей 24 названного акта учреждения, состоящие на государственном бюджете и имеющие самостоятельную смету, рассматривались как один из видов юридических лиц. Государственное имущество, закрепленное за государственными организациями (в том числе, учреждениями), и в соответствии с ч. 2 ст. 94 находилось в их оперативном управлении.

Восстановление права частной собственности в российском законодательстве в конце двадцатого столетия стало следствием возрождения товарно-денежных отношений. В соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации, пункт 1 ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) указывает «в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Законодательством предусмотрена возможность создания и функционирования учреждений как некоммерческих юридических лиц, что следует из п. 3 ст. 50 ГК Российской Федерации.

В соответствии со ст. 123.21 ГК РФ «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 и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием

(государственное учреждение, муниципальное учреждение). Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях, установленных законом, также иным имуществом. При недостаточности указанных денежных средств или имущества субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения в случаях, предусмотренных пунктами 4–6 статьи 123.22 и пунктом 2 статьи 123.23 Кодекса, несет собственник соответствующего имущества. Учредитель учреждения назначает его руководителя, являющегося органом учреждения. В случаях и в порядке, которые предусмотрены законом, руководитель государственного или муниципального учреждения может избираться его коллегиальным органом и утверждаться его учредителем. По решению учредителя в учреждении могут быть созданы коллегиальные органы, подотчетные учредителю. Компетенция коллегиальных органов учреждения, порядок их создания и принятия ими решений определяются законом и уставом учреждения».

Федеральным законом от 03.11.2006 № 175-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» были внесены изменения в ст. 120 ГК РФ, а также в ст. 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 14.11.2017) «О некоммерческих организациях». Государственные и муниципальные учреждения были разделены на бюджетные и автономные, а частные учреждения получили легальное закрепление. Законом № 174-ФЗ, являющимся специальным по отношению к нормам ГК РФ определяется гражданско-правовой статус автономного учреждения. Правовое положение частного учреждения регулируется нормами ГК РФ и Закона о некоммерческих организациях. Таким образом, учреждение может быть создано на базе всех указанных в законодательстве форм собственности.

С принятием Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», связан следующий этап формирования системы учреждений с России. Государственных и муниципальных учреждения разделили на три типа: автономные, бюджетные и казённые.

Особенности правового положения отдельных типов учреждений регулируются специальными законами, например, благотворительные учреждения (ст. 7 Федерального закона «О благотворительной деятельности» № 135-ФЗ 2), общественные учреждения (ст. 11 Федерального закона «Об общественных объединениях» № 82-ФЗ3), образовательные учреждения (ст. 22, 23 Закона об образовании в РФ), научные учреждения (Федеральный закон № 127-ФЗ «О науке и научно – технической политике»), учреждения культуры (Основы законодательства Российской Федерации о культуре), здравоохранения и иные учреждения.

В Концепции развития законодательства Российской Федерации (далее – Концепция), разработанной Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, также было отмечено, что гражданско-правовое регулирование статуса юридических лиц «характеризуется множественностью действующих законодательных актов, не во всем соответствующих как друг другу, так и базовому закону – Гражданскому кодексу». Правовое положение учреждения (особенности создания, структуры органов управления, ликвидации и пр.) в зависимости от осуществляемых ими функций и видов деятельности уточняется в многочисленных федеральных законах.

Разработчики Концепции исходили из возможности сохранения конструкции учреждения как юридического лица, не являющегося собственником имущества. Их предложения по совершенствованию действующего законодательства были

ориентированы на унификацию содержащихся в отдельных законах норм, которые регулируют гражданско-правовой статус учреждений, с возможностью сохранения в отдельных законах норм, определяющих цели и специфику осуществления ими своей деятельности.

В целом поддерживая идеи Концепции, применительно к регулированию деятельности учреждений, представляется целесообразным закрепить в ГК РФ нормы, регулирующие гражданско-правовой статус частных, казённых и бюджетных учреждений, исключив соответствующие нормы из Закона о некоммерческих организациях, Бюджетного кодекса РФ (в нем следует оставить правовые нормы, закрепляющие финансово-правовой статус казённых учреждений), иных нормативных актов, что устранил имеющиеся противоречия между ними и ГК РФ, а также проблему соотношения с отдельными законами и будет способствовать направленности законов об отдельных видах юридических лиц на регламентацию особенностей их гражданско-правового статуса. Закон об автономных учреждениях, регулирующий правовой статус одного из типов государственных и муниципальных учреждений, может быть дополнен нормами, устанавливающими особенности деятельности автономных учреждений в отдельных сферах при их наличии, в том числе и в сфере образования.

## 1.2. Автономное учреждение как субъект административного права

Субъектный состав современного административного права сложен и подвергается частым изменениям в связи с тенденциями, происходящими в обществе и государстве. В связи с постоянным реформированием законодательства появляются новые субъекты, такие как саморегулируемые организации, иностранные агенты, публичные акционерные общества,

публичноправовые компании и т.д., что приводит к необходимости изучения особенностей их административно-правового статуса<sup>1</sup>.

Если мы обратимся к справочной литературе, то найдем, что субъект может определяться в качестве лица (физического и юридического), государства, государственного или муниципального образования, обладающего по закону способностью иметь и осуществлять непосредственно или через представителя права юридические обязанности (то есть обладает правосубъектностью).

Автор С.С. Алексеев, выделяет два основных признака субъекта права: «Во-первых — это лицо, участник общественных отношений (индивиды, организации), которое по своим особенностям фактически может быть носителем субъективных юридических прав и обязанностей. Во-вторых — это лицо, которое реально способно участвовать в правоотношениях, приобрело свойство субъекта права в силу юридических норм»<sup>2</sup>.

В системе субъектов административного права с принятием Закона № 174ФЗ и Закона № 175-ФЗ появляется новый элемент - автономное учреждение.

В любой отрасли права субъект права является обладателем определенных прав и обязанностей, которыми он наделен для реализации своих полномочий, возложенных на него правовым актом, обусловленных его участием в жизни общества, коллектива, государства, а также потребностей.

Если рассматривать «субъект административного права» как категорию, то данное понятие будет является производной от категории «субъект права». Отметим, что единого подхода к понятию «субъект права» в целом «субъект административного права» в частности, в юридической литературе пока не сложилось. Отечественная юридическая наука обычно рассматривает субъекта

---

<sup>1</sup> Соболева Ю.В. К вопросу о понятии субъекта административного права//Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – №4. – С.126

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. I – М.: Юрид. лит. 1981. – С.218.

права как реального носителя прав и обязанностей, закрепленных правовыми нормами.

Преобладающим является мнение, согласно которому субъектом права признается лицо, наделенное возможностью (способностью) выступать в качестве субъекта правоотношений. Однако некоторые исследователи рассматривают субъект права как «чисто юридическую конструкцию, порожденную правовыми нормами».

Под субъектом административного права понимается лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством РФ могут быть участниками (сторонами) регулируемых административным правом управленческих отношений.

В качестве субъекта административного права выступает лицо, являющееся потенциальным участником административного правоотношения, отвечающее признакам, закрепленным в нормах административного права, предоставляющим возможность реализовывать права и обязанности на основании данных норм.

Участник, пассивный или активный, процесса государственного управления, наделенный в связи с этим комплексом прав и обязанностей, составляющих его административно-правовой статус<sup>1</sup> также считается субъектом административного права.

По мнению Д.Н. Бахраха, «необходимо подразделять субъектов административного права и административного правоотношения на индивидуальных и коллективных. Автор мотивирует это неадекватностью термина гражданин для определения состава индивидуальных субъектов, а также тем, что помимо организаций в административных правоотношениях

---

<sup>1</sup> Дмитриев Ю.А. Административное право: учебник Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. — М.: Эксмо, 2009. — С. 536

участвуют также трудовые коллективы и структурные подразделения юридических лиц».

Отметим, что классифицировать организации можно и по другим критериям - целям их деятельности (коммерческие и некоммерческие), форме собственности, организационно-правовым формам, территориальным масштабам деятельности, что отражено прямо в их правовом статусе, его объеме и структуре.

Российское государство, субъекты Федерации, муниципальные образования выступают субъектами административного права. Вышеперечисленные образования, по мнению Р.В. Климанова, составляют один из типов коллективных субъектов права. Их правовое регулирование осуществляется на основе как публично-правовых, так и частно-правовых принципов со значительным преобладанием публично-правовых в силу особенностей правового статуса данных субъектов и необходимости решения задач государственного управления.

Вторым типом выступают субъекты, правовое регулирование которых осуществляется на основе преобладания частноправовых принципов над публично-правовыми (юридические лица).

В свою очередь В.Е. Чиркин, отмечая непригодность общего определения юридического лица, которое дается ГК РФ, для государственных образований, для органов и учреждений публичной власти, для многих новых видов юридических лиц, предлагает разграничивать три понятия: юридического лица, юридического лица частного права и юридического лица публичного права.

Автор считает, что юридическим лицом публичного права является «признанное публичной властью в этом качестве материальное и публичноправовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на неё, имеющее название, другие идентифицирующие признаки,

обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия».

В противовес данной точки зрения Е.А. Суханов отмечает, что «отсутствует практическая потребность в признании российским гражданским правом категории юридического лица публичного права»<sup>1</sup>. Однако, по нашему мнению, данная правовая конструкция вполне жизненна в не отраслях публичного российского права.

Автор В.Е. Чиркин указывает, что юридическое лицо публичного права - это публично-правовое образование, назначение которого в решении задач общественного характера либо путём различных форм общественной самодеятельности (общественные объединения), либо путем реализации властных полномочий, публичного управления<sup>2</sup>. Целевое назначение юридического лица публичного права - осуществление общественных интересов. Он выделяет «пять родов юридических лиц публичного права, внутри которых есть свои градации:

- 1) государство и государственные (государст्वоподобные) образования (субъекты федерации и территориальные автономии);
- 2) территориальные публичные коллективы разного уровня;
- 3) органы публичной власти (государства, субъектов федерации и муниципальных образований, то есть местного самоуправления);
- 4) учреждения публичной власти (государственные, т. е. федеральные, субъектов федерации и муниципальных образований);
- 5) некоммерческие организации общественного характера».

Автономные учреждения занимают промежуточное положение между государственными организациями и субъектами частного права, с преобладанием

---

<sup>1</sup> Суханов Е.А. О развитии гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений Законодательство. М., 2006, № 12. С. 14-18

<sup>2</sup> Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права В. Е. Чиркин. — М.: Норма, 2007. — С.201.



в целевом назначении общественной составляющей, поэтому автономные учреждения по своим основным качествам можно отнести к юридическим лицам публичного права.

Автономное учреждение - это новый субъект административного права, а именно организация, которая в соответствии с действующим законодательством может быть участником (стороной) регулируемых административным правом управленческих отношений, носителем соответствующих прав и обязанностей, то есть наделяется административной правоспособностью.

Автономия (греч. *αὐτονομία* — «самозаконие») — самостоятельность, способность или право субъекта действовать на основании установленных (сделанных, составленных им самим) принципов. Самостоятельность складывается в сфере наделения государственных (муниципальных) организаций имуществом, определением модели финансирования и управления.

Автономность (самостоятельность) предоставляет учреждению самостоятельно распоряжаться собственными доходами (внебюджетными средствами) и приобретенным на эти средства имуществом, определять пределы распоряжения закрепленным имуществом, открывать счета в коммерческих банках, пользоваться кредитными услугами.

В правовом статусе автономного учреждения автономия, как особый компонент, может проявляться через элементы управления, обусловленные самоорганизацией и самоуправлением в автономном учреждении.

Автономное учреждение является образованием публичного собственника. Такие субъекты публичных отношений, как Российская Федерация, субъект Федерации либо муниципальные образования используют правовую форму автономного учреждения для реализации своих социальных задач, что можно считать важным признаком автономных учреждений.

В качестве положительного момента, можно отметить тот факт, что автономные учреждения имеют более широкие возможности участия в

имущественных отношениях, проявлении коммерческой инициативы, что делает их более чувствительными к изменениям конъюнктуры на рынке работ и услуг, получателями которых являются граждане и юридические лица. Следовательно, у автономных учреждений имеются все шансы более оперативной работы по сравнению с профильными бюджетными учреждениями. Согласно п.п. 8, 9 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом. Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества», то есть имеет место и непосредственная материальная заинтересованность в результатах деятельности.

Функции и полномочия учредителя (при отсутствии иных указаний в федеральных законах или актах Президента Российской Федерации) в отношении автономного учреждения, созданного на базе федеральной собственности, выполняет федеральный орган исполнительной власти (например, Министерство образования и науки Российской Федерации).

Функции и полномочия учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на основе собственности субъекта Федерации выполняет исполнительный орган государственной власти субъекта (например, Правительство Челябинской области).

Функции и полномочия учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе муниципальной собственности - орган местного самоуправления (ст. 6 Закона № 174-ФЗ).

Автономное учреждение может иметь лишь одного учредителя. Следовательно, на базе имущества, находящегося в собственности различных форм, в том числе на базе имущества, находящегося в собственности Российской

Федерации и ее субъекта автономное учреждение не может быть создано.

Учредителями автономного учреждения не могут выступать одновременно Российская Федерация, ее субъект и муниципальное образование (в любых сочетаниях – Российская Федерация и ее субъект, Российская Федерация и муниципальное образование, субъект Российской Федерации и муниципальное образование).

Автономное учреждение не может быть создано на базе имущества, находящегося в собственности одной формы, но принадлежащего различным публичным образованиям (различным субъектам Российской Федерации или различным муниципальным образованиям), то есть создание межрегиональных и межмуниципальных образований не допускается.

В отношении имущества автономных учреждений установлен двойной режим. Имущество, которое предоставлено автономному учреждению учредителем (собственником) для осуществления деятельности в соответствии с уставом отчуждаться не может, данное имущество закрепляется за автономным учреждением на праве оперативного управления.

Имущество, приобретенное автономным учреждением за счет приносящей доход деятельности, обособляется от имущества собственника, и может использоваться автономным учреждением по своему усмотрению. Данное имущество выступает в качестве гарантии функционирования автономного учреждения, действующего в качестве юридического лица.

В соответствии с целями создания и функционирования учреждения, заданиями собственника предоставленного имущества, назначением имущества автономному учреждению принадлежат вещные правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления в пределах, установленных законом.

Имущественную автономию учреждения, по мнению А.А Кирилловых можно рассматривать в качестве вида расширенного права оперативного управления.

Запрет на распоряжение недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником в данном случае служит ограничением.

Автономное учреждение может рассматриваться как участник гражданского оборота, способный нести ответственность за результаты своей деятельности, по причине имущественной самостоятельности.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления. На недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, закрепленные за автономным учреждением собственником или приобретенные за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества взыскание по долгам автономного учреждения не может быть обращено. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения. Данная схема выглядит достаточно привлекательной для учреждений.

Может возникнуть ситуация, при которой у учреждения нет другого имущества, кроме описанного выше, долг «повисает»: за него не отвечает никто, и при этом должник продолжает работать и владеть необходимым для работы имуществом, а процедура банкротства не проводится.

В таблице 1 проведем сравнение основных характеристик бюджетного и автономного учреждения.

Таблица 1

Основные характеристик бюджетного и автономного учреждения

Критерий сравнения	Типы учреждений	
	Бюджетное	Автономное
1	2	3

1. Сферы деятельности	Сфера деятельности не ограничена, но существуют приоритетные сферы: образование и наука, культура, здравоохранение, социальная защита, физическая культура и спорт занятость населения, (п.1 ст. 9.2 Закон № 7-ФЗ)	Сфера деятельности ограничена: образование, наука, культура здравоохранение, занятость населения, социальная защита, физическая культура и спорт, и иные сферы установленные Федеральным законом (ст.2 Закон № 174-ФЗ)
2. Статус	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация
3. Финансовое обеспечение	Выделение субсидий в соответствии с заданием учредителя. Доходы поступают в самостоятельное распоряжение (п. 6 ст. 9.2 Закон № 7-ФЗ)	Выделение субсидий в соответствии с заданием учредителя. Доходы поступают в самостоятельное распоряжение (п.3 ст.4 Закон № 174-ФЗ)
4. Владение имуществом	В соответствии с ГК РФ имущество закреплено на праве оперативного управления. Собственником является Российская Федерация,	В соответствии с ГК РФ имущество закреплено на праве оперативного управления. Собственником является Российская Федерация,
	субъект Российской Федерации, муниципальное образование (п.9 ст.9.2 Закон № 7-ФЗ)	субъект Российской Федерации, муниципальное образование (ст.3 Закон № 174-ФЗ)

5. Распоряжение имуществом	<p>Всем имуществом, находящимся на праве оперативного управления, за исключением: 1) закрепленного собственником особо ценного движимого имущества;</p> <p>2) закрепленного собственником любого недвижимого имущества (п. 3 ст. 298 ГК РФ)</p>	<p>Всем имуществом, находящимся на праве оперативного управления, за исключением: 1) закрепленного собственником особо ценного движимого имущества;</p> <p>2) закрепленного собственником любого недвижимого имущества (п. 2 ст. 298 ГК РФ)</p>
6. Право на совершение крупных сделок	<p>По предварительному согласованию с учредителем (ст. 9.2 Закон № 7-ФЗ)</p>	<p>С предварительного одобрения наблюдательного совета (ст.13 Закон № 174-ФЗ)</p>
7. Субсидиарная ответственность	нет	нет
8. Ответственность учреждения по своим обязательствам	<p>Отвечает всем имуществом, находящимся на праве оперативного управления, кроме:</p> <p>1) закрепленного собственником особо ценного движимого имущества;</p> <p>2) закрепленного собственником любого недвижимого имущества (п.2 ст. 120 ГК РФ)</p>	<p>Отвечает всем имуществом, находящимся на праве оперативного управления, кроме:</p> <p>1) закрепленного собственником особо ценного движимого имущества;</p> <p>2) закрепленного собственником любого недвижимого имущества (п.2 ст. 120 ГК РФ)</p>
9. Порядок осуществления операций с	<p>В территориальных органах федерального казначейства или финансовых органах субъектов</p>	<p>В кредитных организациях, территориальных органах федерального казначейства или</p>

денежными средствами	РФ (МО) (п. 8 ст. 9.2 Закон № 7-ФЗ)	финансовых органах субъектов РФ (МО) (п.3, ст.2 Закон № 174-ФЗ)
10. Органы управления	Руководитель (ректор, директор и т.д.). Также могут быть совещательные органы и органы самоуправления	Наблюдательный совет. Руководитель (ректор, директор). Иные органы (ученый совет и т.д.)
11. Осуществление приносящей доход деятельности	Может осуществлять. Самостоятельное распоряжение доходами от приносящей доход деятельности (п. 3 ст. 298 ГК РФ).	Может осуществлять. Самостоятельное распоряжение доходами от приносящей доход деятельности (п. 2 ст. 298 ГК РФ)

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Автономное образовательное учреждение - это учреждение, созданное Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для оказания образовательных услуг на основе задания учредителя посредством реализации обусловленных его типом образовательных программ в качестве основного вида деятельности, самостоятельно отвечающее по своим обязательствам принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого и иного имущества, закрепленного за ним учредителем или приобретенного за счет выделенных средств на приобретение данного имущества.

Выделим основные особенности государственного автономного учреждения по сравнению с иными субъектами административного права:

- 1) является унитарной некоммерческой организацией;
- 2) имеет специальную правоспособность;

- 3) создаётся единственным учредителем – публично-правовым образованием (Российской Федерацией, её субъектом, муниципальным образованием) на базе принадлежащего ему на праве собственности имущества;
- 4) имеет устав в качестве учредительного документа;
- 5) создаёт в качестве обязательного органа управления наблюдательный совет;
- 6) обладает правом оперативного управления в отношении всего принадлежащего ему имущества;
- 7) отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённых за ним учредителем или приобретённых за счёт выделенных им средств;
- 8) вправе открывать счета в кредитных организациях и (или) лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- 9) вправе размещать свободные денежные средства на депозитах в кредитных организациях;
- 10) получает субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания;
- 11) обязано ежегодно опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закреплённого за ним имущества в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации;
- 12) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг применяет положения Закона № 223-ФЗ;
- 13) не может быть признано несостоятельным (банкротом).



### 1.3. Административно-правовой статус автономного образовательного учреждения

Вопросам изучения административно-правового статуса федеральных государственных вузов посвящено исследование М.А. Каплюк<sup>1</sup>. Правовому регулированию статуса негосударственных образовательных учреждений в системе высшего образования, государственному контролю в сфере негосударственного высшего образования посвящены исследования О.А.Рекрут. Целью исследования Л.А. Зайцевой являлось проведение комплексного анализа состояния административно-правового регулирования высшего профессионального образования<sup>2</sup>.

Административно-правовым статусом автономного образовательного учреждения будем называть систему прав, ответственности и обязанностей, которые регулируются нормами права и реализуются в административно-правовых отношениях. Данные отношения складываются, прежде всего, с государственными и муниципальными органами власти.

Разделим на три группы административно-правовые отношения, которые составляют характеристику административно-правового статуса автономных образовательных учреждений: управленческие отраслевые отношения; надотраслевые отношения; локальные административные отношения.

---

<sup>1</sup> Каплюк М.А. Федеральные государственные высшие учебные заведения: понятие и особенности административно-правового статуса. Монография Каплюк М.А.; Под ред.: Денисенко В.В. - Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. гос. ун-та путей сообщения, 2007. - 192 с.

<sup>2</sup> Зайцева, Л.А. Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук Зайцева Л.А. – М., 2008. – С.

Автономное образовательное учреждение считается созданным с момента государственной регистрации, и с этого момента оно может быть участником административно-правовых отношений.

С момента государственной регистрации государственного автономного образовательного учреждения у него возникает только право финансово-хозяйственной деятельности, не связанной с обучением. И только после выдачи

129

учреждению соответствующей лицензии у него появляется право ведения финансово-хозяйственной и иной деятельности, связанной с обучением. После прохождения государственной аккредитации появляется право выдачи выпускникам документа государственного образца.

По своей юридической природе лицензия и свидетельство о государственной аккредитации квалифицируются как административный акт, порождающий административные правоотношения.

Проблемные вопросы, касающиеся собственности, защиты имущественные интересы учреждения, самостоятельного распоряжения финансовыми ресурсами, защиты прав педагогических работников решаются с помощью процедура регистрации автономных образовательных учреждений в качестве юридического лица.

В соответствии со ст. 91 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273ФЗ) образовательная деятельность университета подлежит лицензированию, «лицензирование образовательной деятельности осуществляется по видам образования, по уровням образования, по профессиям, специальностям,

направлениям подготовки (для профессионального образования), по подвидам дополнительного образования».

На основании Постановления Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 (ред. от 12.11.2016) «О лицензировании образовательной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании образовательной деятельности») Лицензирование образовательной деятельности в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Согласно п. 4 ст. 91 вышеназванного Закона «лицензия на осуществление образовательной деятельности (далее также - лицензия) имеет приложение, являющееся ее неотъемлемой частью.

В приложении к лицензии указываются сведения о видах образования, об уровнях образования (для профессионального образования также сведения о профессиях, специальностях, направлениях подготовки и присваиваемой по соответствующим профессиям, специальностям и направлениям подготовки квалификации), о подвидах дополнительного образования, а также адреса мест осуществления образовательной деятельности, за исключением мест осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, основным программам профессионального обучения. По каждому филиалу организации, осуществляющей образовательную деятельность, оформляется отдельное приложение к лицензии с указанием также наименования и места нахождения такого филиала. Форма лицензии, форма приложения к лицензии и технические требования к указанным документам устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования».

«Положение о лицензировании образовательной деятельности», утв.

постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 г. № 966 содержит лицензионные требования, предъявляемые к соискателю лицензии на осуществление образовательной деятельности.

Наличие государственной аккредитации - особенность административноправового статуса автономных образовательных учреждений.

Целью государственной аккредитации образовательной деятельности в соответствии со п. 2 ст. 92 Закон № 273-ФЗ «является подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях, осуществляющих обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно».

Цель государственной аккредитации образовательной деятельности подтвердить соответствие федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях. Решение о государственной аккредитации или об отказе в государственной аккредитации образовательной деятельности по указанным образовательным программам в отношении каждого уровня профессионального образования по каждой укрупненной группе профессий, специальностей и направлений подготовки, к которым относятся заявленные для государственной аккредитации основные профессиональные образовательные программы принимает аккредитационный орган.

Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по результатам аккредитационной экспертизы. Основными принципами аккредитационной экспертизы, в свою очередь, являются принципы

объективности ее проведения и ответственности экспертов за качество проведения конкретной экспертизы.

Определение соответствия содержания и качества подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам является предметом аккредитационной экспертизы.

На официальном сайте аккредитационного органа в сети «Интернет» размещаются все информационные материалы, связанные как с проведением аккредитационной экспертизы, так и заключением по результатам аккредитационной экспертизы.

Документ о соответствующем уровне образования государственного образца и право на пользование печати, с изображением Государственного герба Российской Федерации (п. 16 ст. 33 Закон № 273-ФЗ) возникает у образовательного учреждения только с момента государственной аккредитации.

Таким образом, подтверждением государственного статуса образовательного учреждения является наличие свидетельства о государственной аккредитации, выданное образовательному учреждению. Свидетельство о государственной аккредитации подтверждает соответствие содержания и качества подготовки выпускников федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям и дает право на выдачу документов государственного образца о соответствующем образовании и соответствующей квалификации лицам, успешно завершившим обучение по образовательным программам, прошедшим государственную аккредитацию.

Закон № 174-ФЗ, по мнению Суворова С.Б., «усложняет систему управления деятельностью автономного учреждения в сравнении с бюджетным, а также финансовый контроль, который возлагается на органы финансовобюджетного надзора, аудиторские организации и наблюдательный совет. При создании

автономных учреждений в системе высшего образования следует принимать во внимание то обстоятельство, что действующее законодательство закрепляет особый порядок управления вузом (выборность ректора, наличие ученого совета, поэтому новые способы управления должны учитывать особенности образовательной деятельности»<sup>1</sup>.

В связи со сменой типа образовательного учреждения на автономное учреждение предъявляются более высокие требования к уровню и качеству управленческой работы в учреждении. По мнению А.А. Вавиловой, «основным риском перехода в автономные учреждения является неготовность сотрудников учреждения, и в первую очередь его руководства, к работе в новых условиях. Большая степень свободы предполагает наличие навыков руководства учреждением в новых условиях. Фактически уровень экономических и правовых знаний администрации недостаточен, управленческие навыки не позволяют работать в рыночных условиях с максимально возможной эффективностью.

Когда речь идет о бюджетных учреждениях этот недостаток менее заметен, поскольку у администрации не так много возможностей. Если же такие возможности расширяются, а с ними появляются и новые риски, то очевидными становятся такие недостатки административной работы, как неготовность к эффективному использованию ресурсов учреждения; неумение использовать инструменты минимизации рисков; неготовность по-новому выстраивать отношения с государственными органами, юридическими и физическими лицами, грамотно и осознанно проявлять инициативу, активность. Необходимо стратегическое планирование развития образовательного учреждения, постановка новых целей и задач, которые позволят выйти на новый уровень качества

---

<sup>1</sup> Суоров С.Б. Контуры новой политики образования: региональный уровень Вестник Саратовской государственной юридической академии. - Саратов: ФГБОУ ВПО "Сарат. гос. юр. акад.", 2012, № 6 (89). - С. 11-19

образования, и, следовательно, на новые конкурентные позиции, а не просто ведение обычной деятельности и решение текущих вопросов»<sup>1</sup>.

Законодатель также видит за автономными образовательными учреждениями будущее. В системе образования появляются новые категории вузов — федеральный университет и национальный исследовательский университет.

Федеральный университет - один из видов высших учебных заведений в Российской Федерации (наряду с институтом, академией и университетом), обеспечивающих высокий уровень образовательного процесса, исследовательских и технологических разработок.

Главной целью создания федеральных университетов, согласно концепции Министерства образования и науки Российской Федерации, является развитие системы высшего профессионального образования на основе оптимизации региональных образовательных структур и укрепления связей образовательных учреждений высшего образования с экономикой и социальной сферой федеральных округов. Также федеральные университеты способствуют формированию и развитию конкурентоспособного человеческого капитала в федеральных округах на основе создания и реализации инновационных услуг и

<sup>1</sup> Вавилова А. А. Автономные учреждения как новый тип образовательных учреждений А. А. Вавилова Справочник руководителя образовательного учреждения. 2007. - № 3. - с. 29-37.

разработок. Данная миссия реализуется путём организации и координации работы по сбалансированному обеспечению квалифицированными кадрами, крупных программ социально-экономического развития территорий и регионов в составе федерального округа, а также научными, техническими и технологическими решениями

Национальный исследовательский университет России (НИУ) — статус, присваиваемый на конкурсной основе университетам Российской Федерации. Вне конкурса по указу Президента Российской Федерации этот статус был присвоен

первым двум университетам: Национальному исследовательскому ядерному университету и Национальному исследовательскому технологическому университету.

Для получения статуса национального исследовательского, университет должен удовлетворять определённым требованиям. Конкурс проводится Министерством образования и науки Российской Федерации. Целью конкурса являлся отбор университетов, которые могли бы не только организовать эффективный процесс обучения, но и провести его интеграцию с научными исследованиями, проводимыми в том же университете. Во время конкурсного отбора во внимание принимались такие факторы как эффективность образовательной и научно-инновационной деятельности, современное состояние и динамика развития университета, его кадровый потенциал, инфраструктура образовательного процесса и научных исследований, свидетельства международного и национального признания, качество, обоснованность и ожидаемая результативность представленной программы. Статус устанавливается сроком на 10 лет.

Рассмотрим основные причины, которые привели к необходимости создания автономного учреждения путем изменения типа существующего федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральского государственного университета» (национальный исследовательский университет).

1. Целесообразность изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения с учетом возможных социально-экономических последствий создания автономного учреждения

В октябре 2015 г. по итогам защиты программы повышения конкурентоспособности на Заседании Совета по повышению конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации среди ведущих мировых научно-образовательных центров под председательством



Министра образования и науки Российской Федерации Дмитрия Ливанова ЮжноУральский государственный университет стал участником проекта «5-100» повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров.

Согласно условиям проекта «5-100», деятельность университета-участника проекта возможна только в формате автономного учреждения. Таким образом, дальнейшее развитие университета и реализация программы повышения его конкурентоспособности среди мировых научно-образовательных центров невозможны без изменения типа образовательного учреждения с бюджетного на автономное.

В то же время целесообразность перехода Южно-Уральского государственного университета из категории бюджетных образовательных учреждений в категорию автономных определяется необходимостью резкого ускорения динамики его образовательного и научно-инновационного развития. Такой переход вызовет целый ряд социально-экономических последствий. Ожидается, что претерпит существенные видоизменения и значительно расширится состав оказываемых университетом услуг:

□ увеличится число образовательных программ магистратуры, аспирантуры и докторантуры, а также количество обучающихся на этих программах;

□ возрастут объемы и расширится тематика научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по заказам промышленности, бизнеса и госучреждений;

□ возрастут размеры участия университета в различных формах инновационной деятельности (бизнес-инкубаторы, технопарки).

Для преподавателей и сотрудников университета планируется внедрение комплексных программ повышения квалификации, языковой и профессиональной

переподготовки, что повлечет за собой рост их квалификации, расширение возможностей и, как следствие – рост уровня оплаты труда.

Университет обеспечит диверсификацию источников финансирования и получит дополнительные возможности для развития своей инфраструктуры, прежде всего, в части создания благоустроенного кампуса мирового уровня – строительства новых учебных корпусов, общежитий и инновационного центра, создания научно-исследовательских лабораторий и центров мирового класса, реконструкции существующей учебной и жилой инфраструктуры.

2. Оценка доступности предоставления предполагаемых услуг населению создаваемым автономным учреждением, описание ожидаемого качества выполняемых работ и оказываемых услуг.

Ожидается, что изменение типа образовательного учреждения улучшит доступность оказываемых университетом услуг.

Планируемые преобразования резко повысят качество оказываемых университетом услуг. Университет планирует существенно увеличить число магистрантов, аспирантов и докторантов.

В перспективе – создание зоны элитного образования для опережающей подготовки специалистов, прежде всего, в области инжиниринга, естественных наук, IT-технологий и проектного управления. Оно будет обеспечено увеличением числа кандидатов и докторов наук, привлечение ведущих зарубежных лекторов, модернизацией учебных программ и курсов, усиленной языковой подготовкой, обязательным участием в научных проектах, практиками на ведущих российских и зарубежных предприятиях.

Будет повышена доступность к информационным ресурсам, в первую очередь, посредством расширения возможностей университетского суперкомпьютинга и развития системы персонального виртуального компьютера как универсальной системы доступа к его возможностям всех сотрудников и студентов университета. Также планируется расширение доступа к мировым

научным базам данных и электронным библиотекам. Кроме того, студенты университета будут обеспечены доступом к электронным учебным ресурсам, сетевым учебно-методическим комплексам и MOOC в формате обучения с использованием дистанционных технологий.

Доступность к научному потенциалу улучшится путем расширения тематики научно-исследовательских работ и ориентации их на прорывные и конкурентоспособные направления развития мировой науки и тесном сотрудничестве как с крупнейшими мировыми концернами, так и промышленными предприятиями Уральского региона.

Качество всего спектра услуг университета планируется также повысить за счет существенного повышения темпов развития научной деятельности: увеличения объемов госбюджетных и хоздоговорных НИР, грантов и инновационных проектов, увеличения числа патентов, программных продуктов и других объектов интеллектуальной собственности. Этому будет способствовать также увеличение числа статей, вошедших в мировые индексы цитирования, расширение спектра программ академическом мобильности преподавателей и студентов с ведущими зарубежными университетами, интеграция с институтами РАН, существенные улучшения позиций вуза в мировых и российских рейтингах. Доступность инновационного потенциала университета будет обеспечена посредством создания на его базе инновационного акселератора развития – возведения инновационного центра, создания бизнес-инкубатора, организации системы «единого окна» по эффективной работе с инновационными заказами промышленных предприятий, расширения коммерциализации исследований ученых университета, широким вовлечением студентов, магистрантов и аспирантов в сквозную проектную инновационную деятельность на протяжении всего времени обучения в вузе.

3. Описание основных целей и направлений деятельности создаваемого автономного учреждения

Стратегическая цель Южно-Уральского государственного университета – формирование исследовательского и предпринимательского университета мирового уровня, ориентированного на достижение позиций глобального лидера в области суперкомпьютинга, инжиниринга, естественных наук и наук о человеке. Достижение стратегической цели деятельности университета планируется через достижение стратегических целей второго уровня:

1. Стратегические цели университета в области образования:

- стать мировым лидером образования в области суперкомпьютинга и аэрокосмического инжиниринга;
- интегрировать студентов и преподавателей в международный образовательный процесс посредством значительного повышения их международной мобильности

2. Стратегические цели в области научно-исследовательской деятельности:

- вывести научную деятельность университета на мировой уровень в отношении результативности научных исследований;
- добиться прорывов мирового уровня по приоритетным направлениям исследований;
- стать коммерчески успешным, признанным в мире инновационным лидером.

3. Стратегическими целями университета в области развития системы управления, финансирования и инфраструктуры являются:

□ обеспечить диверсификацию источников финансирования Университета;

□ довести уровень внутренней операционной эффективности до уровня ведущих мировых университетов;

□ создать благоустроенный кампус, соответствующий мировым стандартам;

□ повысить качество сервисных функций вуза для студентов и персонала до мировых стандартов.

Предполагается, что в результате этого бюджетный сектор сократится, а меньший объем бюджетных услуг позволит им улучшить их качество. Оптимизация хозяйственной деятельности таких учреждений на хозрасчетной основе, оказание им бюджетной поддержки, введение новых инструментов внутреннего и внешнего управления неизбежно приведут к дифференциации образовательных услуг государства и альтернативному порядку их предоставления, что в условиях внутренней конкуренции позволит поднять вопрос об их качестве на более высокий уровень.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно заключить следующее.

В связи с тем, что область образования является самым большим сектором социальных услуг, затрагивающим интересы всего общества, необходимо урегулировать статус автономных образовательных учреждений специальным Законом № 174-ФЗ.

## ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

### 2.1. Характеристика органов управления федеральным государственным автономным образовательным учреждением

Конструкция юридического лица предполагает приобретение им гражданских прав и принятие гражданских обязанности через свои органы, которые согласно ст. 53 Гражданского кодекса Российской Федерации действуют от его имени в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительным документом. В приведенной редакции названной статьи указано, что органы юридического лица действуют от его имени, в связи с чем предметом обсуждения в научной литературе стал вопрос о правовой природе этих отношений.

С одной стороны, высказано мнение о том, что рассматриваемые отношения представляют собой представительство в силу закона. Представляется всё же более обоснованным иной подход, высказанный В.К. Андреевым, согласно которому действия органов юридического лица нельзя рассматривать как действия представителя по совершению сделки даже с учётом того, что п. 1 ст. 53 и п. 1 ст. 65.2 Гражданского кодекса Российской Федерации содержат указание на п. 1 ст. 182 Гражданского кодекса Российской Федерации. По его мнению, конструкцию представительства здесь следует рассматривать как «определенный юридический прием приобретения гражданских прав и принятия на себя гражданских обязанностей»<sup>1</sup>. Разделяя указанное мнение, добавим, что конструкция

---

<sup>1</sup> Андреев В. К. Об автономных учреждениях // В. К. Андреев. Российская юстиция. – 2007. - № 2. – С. 10-11.

представительства предполагает выступление одного самостоятельного субъекта гражданско-правовых отношений от имени другого, что не имеет место быть в рассматриваемой ситуации, поскольку органы «составляют часть юридического лица и не являются самостоятельными субъектами права».

Характеризуя признаки органа юридического лица, Д.А. Сумской в качестве одного из них называет неправосубъектность органа юридического лица<sup>1</sup>. Новая редакции ст. 53 Гражданского кодекса Российской Федерации уже не содержит дискуссионной формулировки: из неё исключено положение о том, что органы юридического лица действуют от его имени.

Согласно п. 2 ст. 53 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо может приобретать гражданские права и принимать на себя гражданские обязанности через своих участников в предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации случаях. Таким образом, приобретение гражданских прав и обязанностей юридическим лицом через его органы не является исключительным способом их возникновения. Тем не менее, для автономных учреждений (в том числе и образовательных) этой иной способ не является приемлемым по причине отсутствия в них участников, поскольку учреждения отнесены к унитарным некоммерческим организациям, не предполагающим наличия в них членства либо участия. Вследствие этого в автономных образовательных учреждениях приобретение гражданских прав и обязанностей посредством органов требует более глубокого исследования, что предполагает характеристику системы органов, их компетенции, порядка формирования и взаимодействия между собой.

Согласно абз. 2 п. 1 ст. 53 Гражданского кодекса Российской Федерации порядок образования и компетенция органов юридического лица определяются законом и учредительным документом. Особенности управления автономным

---

<sup>1</sup> Сумской Д.А. Гражданско-правовое положение органа юридического лица. Монография Сумской Д.А. М.: Маркетинг, 2007. 512 с.

образовательным учреждением определяются Законом об автономных учреждениях, а также образовательным законодательством.

Одной из наиболее важных характеристик управления образовательной организацией является сочетание принципов единоначалия и коллегиальности (п. 2. ст. 26 Закона № 273-ФЗ), что является воплощением демократических начал в процессе осуществлении образовательной деятельности.

Система органов управления образовательной организации отражает названные принципы и формируется в соответствии с ними. Структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией, а также порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации устанавливаются уставом образовательной организации в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 5 ст. 26 Закон № 273-ФЗ). Образующие такую систему органы «отличаются по своему статусу и роли в обеспечении управленческих задач». В качестве критерия отличия выступает «тип образовательной организации, определяющий круг возлагаемых на организацию задач в рамках выполнения образовательной функции».

Принцип единоначалия реализуется в формировании и деятельности единоличного исполнительного органа. Из ст. 8 Закона № 174-ФЗ следует, что структура, компетенция органов управления, порядок их формирования и деятельности, сроки полномочий определяются уставом автономного учреждения в соответствии с федеральными законами. Новеллой гражданского законодательства является возможность предоставления полномочий выступления от имени юридического лица нескольким лицам, действующим совместно или независимо друг от друга (абз. 3 п.1 ст. 53 ГК РФ в редакции Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ). Представляется, что в отношении автономных образовательных учреждений эта новелла применена быть не может, поскольку в



нормах ГК РФ об учреждениях речь идёт об единственном руководителе учреждения, являющемся его органом (п. 4 118 ст. 123.21).

Аналогичный подход закреплён в Законе № 174-ФЗ (п. 2 ст. 8), а также в п. 3 ст. 26 Закона № 273-ФЗ, определяющем осуществление текущего руководства деятельностью образовательной организации её руководителем (ректором, директором, заведующим, начальником или иным руководителем), являющимся единоличным исполнительным органом образовательной организации.

Не является нарушением принципа единоначалия учреждение должности президента, предусмотренное п.11 ст. 51 Закона № 273-ФЗ для образовательной организации высшего образования, даже несмотря на запрет совмещения должностей ректора и президента (п.12 ст. 51), поскольку президент не является единоличным исполнительным органом образовательной организации.

Исходя из п. 3 ст. 26 Закона № 273-ФЗ, ч. 1 ст. 13 Закона № 174-ФЗ в автономном образовательном учреждении в качестве единоличного исполнительного органа выступает его руководитель, (ректор, директор, заведующий, начальник или иной руководитель), который осуществляет текущее руководство деятельностью автономного образовательного учреждения по вопросам, не отнесенным федеральными законами или уставом автономного учреждения к компетенции его учредителя, наблюдательного совета или иных органов. Такой подход позволяет сделать вывод об остаточной компетенции руководителя автономного образовательного учреждения.

Полномочия руководителя автономного учреждения определены в ч. 2 ст. 13 Закона № 174-ФЗ, в соответствии с которым руководителю автономного учреждения предоставлено право действовать от имени автономного учреждения без доверенности действует, в том числе представлять его интересы и совершает от его имени сделки, утверждать внутренние документы, штатное расписание, план финансово-хозяйственной деятельности и годовую бухгалтерскую отчетность

автономного учреждения, издавать приказы и давать обязательные для исполнения всеми работниками автономного учреждения указания.

К кандидату на должность руководителя образовательной организации предъявляется ряд требований (п. 2, 3, 5 ст. 51 Закона № 273-ФЗ), как общего характера (наличие высшего образования, отсутствие запретов на занятие педагогической деятельностью, запрет на исполнение должностных обязанностей руководителя образовательной организации или её филиала по совместительству), так и специальных, направленных на установление наличия необходимых профессиональных качеств и достаточного опыта (обязательная аттестация), порядок и сроки проведения которой устанавливаются учредителями этих образовательных организаций.

В установленных законодательством Российской Федерации случаях кандидаты на должность руководителя федеральной государственной образовательной организации также согласовываются с федеральным государственным органом, уполномоченным Президентом Российской Федерации (ч.4 ст. 51).

В отличие от Закона № 174-ФЗ, предусматривающего назначение руководителя учредителем, Закон № 273-ФЗ допускает возможность как избрания, так и назначения руководителя образовательной организации (п. 1 ст. 51).

Уставом автономного образовательного учреждения могут быть закреплены следующие варианты в отношении его руководителя: избрание общим собранием, конференцией работников (общим собранием, конференцией работников и обучающихся) образовательной организации с последующим утверждением учредителем образовательной организации или назначение учредителем образовательной организации.

Решения о назначении ректоров федеральных университетов принимаются Правительством Российской Федерации. Наличие элемента выборности в

сочетании с административным порядком «утверждения», как отмечает автор А.А. Кирилловых, свидетельствует о принципиальной связи ректора государственного (муниципального) вуза с единой государственной системой<sup>1</sup>.

В последнее время в образовательных организациях высшего образования наметилась тенденция в отношении избрания на должность руководителя (ректора) от выборности к назначению. Кроме федеральных университетов, а также Московского и Санкт-Петербургского государственных университетов, в отношении которых назначение ректора предусмотрено законодательством (Правительством Российской Федерации – в отношении федеральных университетов, Президентом – МГУ и СПбГУ), Правительством Российской Федерации внесены изменения в уставы подведомственных ему образовательных организаций высшего образования в части назначения их ректоров Правительством Российской Федерации.

Закон № 273-ФЗ не содержит ограничений в отношении срока полномочий руководителя образовательной организации, которые обычно устанавливаются в её уставе и приказе о назначении (утверждении) руководителя. Возрастные ограничения в действующей редакции названного закона также не предусмотрены. По итогам установленной уставом процедуры избрания с руководителем государственной (муниципальной) образовательной организации заключается трудовой договор соответствующим органом государственной власти или местного самоуправления.

Автономное образовательное учреждение высшего образования, имеющее категорию «федеральный университет», обладает автономией, под которой следует понимать наличие самоуправления, необходимого для эффективного принятия решения в отношении основной деятельности.

---

<sup>1</sup> Кирилловых, А. А. Федеральные университеты в образовательном законе А. А. Кирилловых. Право и экономика. 2009. - № 6. С. 11-16.

Однако степень автономии такого субъекта существенно ниже по сравнению с образовательными организациями высшего образования, не относящимся к категории «федеральных университетов», что обусловлено назначением ректора Правительством Российской Федерации и предоставлением ректору широких полномочий по кадровым вопросам, поскольку основным структурным подразделением федеральных университетов становится институт, директор которого не избирается учёным советом, как декан факультета, а назначается ректором, что способствует снижению уровня самоуправления, и как следствие, степени автономии. В связи с этим считаем целесообразным разработку типового положения о федеральном университете, предусматривающее выборность руководителей подразделений федерального университета, в том числе института, факультета и кафедры. Выборность руководителей способствовала бы повышению степени самоуправления и автономии, а также сдерживанию расширенных кадровых полномочий ректора федерального университета.

Имеются определённые особенности формирования органов автономных образовательных организациях различных типов. Так, Закон № 273-ФЗ в образовательных организациях высшего образования предусматривает возможность учреждения должности президента образовательной организации. Как следует из п. п. 3.1, 3.2 приложения к Письму Рособразования от 10.04.2007 № 18-10 174 «Типового положения о президенте высшего учебного заведения», деятельность президента направлена на повышение эффективности управления вузом, содействие развитию вуза, расширение представительских функций.

Должность президента учреждается по решению учёного совета образовательной организации высшего образования, порядок избрания президента, а также его полномочия закрепляются в её уставе (п. 11, 13 ст. 51 Закона № 273-ФЗ). Отношения между государственной или муниципальной образовательной организацией высшего образования и избранным президентом регулируются

трудовым договором с её учредителем, заключаемым на срок до пяти лет (п. 14 ст. 51 Закона № 273-ФЗ).

Учреждение должности президента «направлено на дальнейшее развитие государственно-общественного характера управления высшими учебными заведениями». Отмечая функциональное значение фигуры президента, высказано мнение о том, что эффективная работа президента будет способствовать значительному укреплению материально-технической базы образовательного учреждения, что особенно важно для действующих в форме автономных учреждений федеральных университетов, предполагающих высокую степень их самофинансирования.

Реализация принципа коллегиальности в управлении образовательной организацией воплощается в формировании коллегиальных органов управления, одни из которых в соответствии с п. 4 ст. 26 Закона № 273-ФЗ создаются в обязательном порядке (общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования - общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования - ученый совет), а другие являются факультативными (попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы) и формируются, если это предусмотрено уставом соответствующей образовательной организации.

Для автономных образовательных учреждений наблюдательный совет не является факультативным органом, поскольку создаётся в обязательном порядке (ст. 10 Закона № 174-ФЗ).

Деятельность наблюдательного совета автономного образовательного учреждения регламентируется ст.ст. 10-12 Закона № 174-ФЗ, которыми определяются порядок формирования, состав и компетенция этого органа, а также

типовыми положениями. В соответствии с ч. 2, 8 ст. 10 Закона № 174-ФЗ наблюдательный совет формируется учредителем, решением которого его члены назначаются на установленный уставом автономного учреждения срок, не превышающий пяти лет.

Историческая форма управления, при которой не нужно все решения спускать из одного центра, состоит в том, что функция принятия стратегии делегирована совету директоров, который у нас существует в форме наблюдательного совета. К сожалению, и закон, и складывающаяся практика наблюдательных советов сводит их к аудиторскому органу, в основном одобряющему имущественные и правовые сделки. Предназначение же настоящего наблюдательного совета – гарантия следования университетом своей миссии и ядерным принципам. Чтобы это было возможным, наблюдательные советы должны нести ответственность за подбор, назначение и увольнение лидера университета – ректора, канцлера, CEO, президента (в зависимости от конкретного управленческого дизайна).

По мнению В.Ю. Матвеева, наблюдательный совет большей частью носит внешний характер, то есть формируется в основном не из работников наблюдаемого автономного учреждения, что отвечает целям его существования: контроль над деятельностью автономного учреждения по определенным вопросам<sup>1</sup>. Анализируя состав наблюдательного совета, автор отмечает, что ч.1 ст. 10 Закон № 174-ФЗ разделяет членов наблюдательного совета на обязательных и факультативных, поскольку в одних случаях законодатель использует слова «входят», в других – «могут входить».

К обязательным членам наблюдательного совета автономного учреждения в связи с этим относятся: представители учредителя автономного учреждения;

---

<sup>1</sup> Матвеев, В. Ю. Наблюдательный совет как орган управления автономным учреждением В. Ю. Матвеев Юрист. - 2013. - № 15. - С. 9 – 14.

представители исполнительных органов государственной власти или представители органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом; представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. К факультативным членам, соответственно, относятся представители иных государственных органов и органов местного самоуправления, а также представители работников автономного учреждения.

Наблюдательный совет ФГБОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)» назначен приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 14.11.2016 г. № 1414. В соответствии с Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и Уставом ЮУрГУ в Южно-Уральском государственном университете создан Наблюдательный совет – коллегиальный орган управления вузом.

Приказ о назначении членов Наблюдательного совета Южно-Уральского государственного университета 11.11.2016 г. подписан Министром образования и науки Российской Федерации О.Ю. Васильевой. К компетенции Наблюдательного совета относится рассмотрение важнейших вопросов, касающихся финансово-хозяйственной деятельности вуза, распоряжения имуществом, участие в других юридических лицах и многих других сторон жизни и деятельности университета. Срок полномочий Наблюдательного совета – 5 лет.

Как отмечают некоторые исследователи, несмотря на то, что в автономном учреждении продолжают существовать коллегиальные органы, как, например, Учёный Совет, общее собрание работников, «их функции значительно снижены, поскольку основные вопросы, определяющие приоритетные направления деятельности автономного учреждения, переданы наблюдательному совету», участие в котором представителей трудового коллектива не имеет правовых гарантий и является лишь возможностью, зависящей от усмотрения учредителя. В связи с этим заслуживают внимания предложения о закреплении в Законе № 174ФЗ

нормы об участии в наблюдательном совете работников как императивной, устанавливающей определённые границы такого участия (например, количество работников не должно превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения).

Иной подход состоит в целесообразности внесения изменений в Закон № 174-ФЗ путём исключения из него ч. 4 ст. 10, устанавливающей запрет на вхождение в состав наблюдательного совета автономного учреждения руководителя автономного учреждения и его заместителей. В рамках этого подхода, как отмечает Н.И. Карпова, одним из аргументов в пользу допущения включения в состав наблюдательного совета руководителя автономного учреждения является наличие такой возможности в отношении иных юридических лиц (акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью), поскольку специальные законодательные акты разрешают вхождение единоличного исполнительного органа в состав наблюдательного совета юридического лица. В настоящее время вопрос о законодательном обеспечении возможности участия руководителя автономного образовательного учреждения в работе наблюдательного совета не стоит так остро, поскольку в силу п. 4 ст. 10 Закона № 174-ФЗ руководитель автономного учреждения участвует в заседаниях наблюдательного совета автономного учреждения с правом совещательного голоса.

Основное назначение наблюдательного совета заключается в обеспечении соответствия деятельности автономного образовательного учреждения уставным целям, рационального использования имущества, можно вполне согласиться с мнением о том, что нельзя рассматривать наблюдательный совет как исполнительный орган автономного учреждения. Следует подчеркнуть наличие определённой независимости этого органа, обеспечиваемой порядком его формирования посредством решения учредителя о назначении члена наблюдательного совета или досрочном прекращении его полномочий (ч. 8 ст. 10 Закона № 174-ФЗ), а также отсутствием выплаты вознаграждения его членам.



Компетенция наблюдательного совета, как определено ст. 11 Закона № 174-ФЗ, охватывает решение целого ряда важных для деятельности автономного образовательного учреждения вопросов, в частности, рассмотрение предложений учредителя или руководителя о внесении изменений в устав, создании и ликвидации филиалов, открытии и закрытии представительств, реорганизации или ликвидации и.т.д. Вопросы, отнесенные к компетенции наблюдательного совета, составляют его исключительную компетенцию, то есть не могут быть переданы на рассмотрение других органов автономного учреждения. По вопросам своей компетенции наблюдательный совет вправе принимать рекомендации, заключения и решения. Рекомендация дается наблюдательным советом учредителю по вопросам, указанным в п.п. 1 - 4 и 8 ч.1 ст. 11 Закона № 174-ФЗ для принятия на её основе решения. Как следует из самого слова «рекомендация», учредитель не связан содержанием рекомендации наблюдательного совета и может принять противоположное решение.

По проекту плана финансово-хозяйственной деятельности (п. 6 ч. 1 ст. 11 Закона № 174-ФЗ) наблюдательный совет даёт заключение, копия которого направляется учредителю автономного учреждения. На предложения руководителя автономного учреждения об участии автономного учреждения в других юридических лицах, в том числе о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника (п. 5), а также по результатам рассмотрения предложения руководителя автономного учреждения о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть банковские счета (п. 11), наблюдательный совет дает заключение, которое должно быть рассмотрено руководителем автономного учреждения до принятия решения по этим вопросам.

Как справедливо отмечает Ф.О. Богатырёв, из Закона № 174-ФЗ не совсем ясно, являются ли заключения по указанным вопросам обязательными для

руководителя автономного учреждения, что обуславливает необходимость чёткого закрепления в законодательстве разграничения правового значения рекомендации и заключения наблюдательного совета<sup>1</sup>.

По вопросам, указанным в п. п. 9, 10, 12 ч. 1 ст. 11 Закона № 174-ФЗ, наблюдательный совет принимает решения в форме утверждения проектов отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения.

Представляется необходимым расширение круга вопросов, по которым наблюдательный совет автономного учреждения вправе принимать решения, обязательные для руководителя автономного учреждения, за счёт отнесения к нему предложений руководителя автономного учреждения об участии автономного учреждения в других юридических лицах, в том числе о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника. Это позволит исключить возможные злоупотребления в отношении имущества автономного образовательного учреждения, а также будет способствовать определению наиболее рациональных способов его использования.

Обязательными элементами системы органов управления автономного образовательного учреждения, определяемой сферой его деятельности, а также его типом, являются такие органы как общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации и учёный совет – для профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования или общее собрание (конференция) работников

---

<sup>1</sup> Богатырев, Ф. О. Комментарий к Федеральному закону «Об автономных учреждениях» Ф. О. Богатырев Цивилист. - 2007. - № 1. - С. 3-13.

образовательной организации и педагогический совет - для иных типов образовательных организаций.

В некоторых федеральных университетах наблюдается тенденция сужения компетенции учёного совета, что не способствует сохранению и развитию самоуправления как одного из проявлений автономии.

Уставом автономного образовательного учреждения, как следует из п. 4 ст. 26 Закона № 273-ФЗ, может быть предусмотрено формирование и иных органов управления (попечительского совета, учёного совета факультета (института), управляющего совета, учебно-методического совета и пр.).

Целями деятельности попечительского совета являются формирование материальных условий для подготовки специалистов, технической базы автономного образовательного учреждения, содействие его развитию в области совершенствования образовательного процесса, научных исследований и информационных технологий.

В отсутствие нормативных правовых актов федерального уровня порядок создания и порядок деятельности попечительского совета, его состав и полномочия определяются внутренними правовыми актами автономного образовательного учреждения, в частности, положением о попечительском совете, в соответствии с имеющимися актами рекомендательного характера по данному вопросу. Автор А.А. Кирилловых указывает, что президент и попечительский совет являются «общественно ориентированными органами» и призваны выполнять совместные задачи, что «ведет к совпадению по целевому принципу направлений их деятельности»<sup>1</sup>. Отсюда вполне логичным представляется предложение о том, что возглавлять попечительский совет должен президент вуза<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кирилловых А. А. Федеральные университеты в образовательном законе Право и экономика. 2009. № 6. С. 15.

<sup>2</sup> Каплюк М. А. Органы управления высшим учебным заведением: проблемы разграничения полномочий и ответственности Право и образование. 2007. № 5. С. 29.

Учебно-методический совет создаётся для координации деятельности структурных подразделений (факультетов (институтов), кафедр и других подразделений) по подготовке и совершенствованию учебных планов, программ, учебно-методических материалов.

К особенностям управления автономным образовательным учреждением следует отнести достаточно широкие полномочия его учредителя: утверждение устава и изменений к нему, реорганизация и ликвидация, назначение руководителя автономного учреждения и прекращение его полномочий, установление задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренным его уставом основной деятельностью, рассмотрение и одобрение предложений руководителя о создании и ликвидации филиалов и представительств, о совершении сделок с имуществом, для которых требуется в соответствии с законом согласие учредителя. Несмотря на объём полномочий, учредитель не является органом управления автономного образовательного учреждения.

Рассмотрев структуру органов автономного образовательного учреждения, можно выделить некоторые её особенности, обусловленные сферой осуществляемой деятельности, а также типом образовательной организации. В целом структура органов определяется на основе норм Закона № 174-ФЗ и Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также положений устава автономного образовательного учреждения, и включает в себя обязательные и дополнительные (факультативные) органы управления.

Круг обязательных органов управления является более широким по сравнению с иными образовательными организациями, а также автономными учреждениями, осуществляющими деятельность в иных сферах, и включает: общее собрание (конференцию) работников (или работников и обучающихся), наблюдательный совет, единоличный исполнительный орган (руководитель автономного образовательного учреждения), учёный совет.

Объём полномочий единоличного исполнительного органа ограничен наличием наблюдательного совета и по сравнению и иными образовательными организациями является более узким. Уставом может быть предусмотрено создание иных органов (президента, попечительского совета, учебнометодического совета и пр.). Значительную роль в управлении автономным образовательным учреждением играет его учредитель, формально не входящий в структуру органов рассматриваемого субъекта.

## 2.2. Административно-правовые аспекты статуса структурных подразделений федеральных государственных образовательных учреждений высшего образования

Необходимо наличие целого комплекса структурных подразделений для обеспечения работы вуза по всем направлениям учебной и научной деятельности как единой и достаточно сложной организационной структуры. Правильное определение структуры и статуса структурных подразделений вуза является ключевым моментом организации работы федеральных государственных образовательных учреждений высшего образования.

Под административно-правовым статусом структурных подразделений вуза, аналогично с понятием административно-правового статуса вуза, предлагается понимать совокупность их прав, обязанностей и ответственности во взаимоотношениях между собой и органами управления вуза.

Определим, что будем понимать под структурным подразделением. Законодательство предоставляет такие права, как возможность реализовывать образовательные программы, обладать правомочиями юридического лица, выдвигать представителей в состав ученого совета и на общее собрание вуза именно структурным подразделениям вуза.

Отметим, что определение понятия «структурное подразделение» в Трудовом кодексе Российской Федерации, Законе № 273-ФЗ и в других основных законодательных актах отсутствует.

К структурным подразделениям вуза относятся: институты, филиалы, представительства, филиалы, представительства, кафедры, научноисследовательские подразделения, отдел аспирантуры и докторантуры, подразделения по внеучебной и воспитательной работе, подразделения дополнительного профессионального образования, подготовительные отделения и курсы, общежития, объекты производственной и социальной инфраструктуры и др.

В своих работах Д.Л. Щур, Л.В. Труханович и Д.Ф. Рысина отмечают, что «структурное подразделение - это официально выделенный орган управления частью организации, отдельными направлениями ее деятельности, с самостоятельными задачами, функциями и ответственностью»<sup>1</sup>.

Структурное подразделение вуза не является юридическим лицом и осуществляет свою деятельность на основании положения, которое определяет его статус и функции и утверждается в порядке, предусмотренном уставом вуза. Следовательно, при наличии утвержденного положения, определяющего статус и функции отдела, лаборатории и другого подразделения, его можно считать структурным подразделением.

Вузы свободны в формировании своей структуры, в соответствии с законодательством об образовании, за исключением процедур создания, реорганизации, переименования и ликвидации филиалов.

По мнению В. Привезенцева, следует в ст. 13 Закона № 273-ФЗ

---

<sup>1</sup> Труханович, Л.В. Пакет приложений о структурных подразделениях организаций : практическое пособие Л. В. Труханович, Д. Л. Щур. 3-е изд., испр. и доп. М.: Дело и Сервис, 2007. С.237.

предусмотреть необходимость приведения в уставе полного перечня структурных подразделений. Проект Федерального закона «Об университетах» также предусматривал, что структура университета будет закрепляться уставом университета с последующим внесением изменений в устав по окончании реорганизации и ликвидации структурных подразделений.

Ранее действовавшее Инструктивное письмо Министерства высшего и среднего специального образования СССР от 23.06.1969 № И-29 «Об образце устава высшего учебного заведения» предусматривало изложенный порядок. Сегодня внесение изменений и дополнений в уставы вузов представляет собой довольно длительную и многоэтапную процедуру (утверждение учредителем вуза по согласованию с Минфином России и Росимуществом), при каждом изменении структуры путем создания или ликвидации структурных подразделений, находящихся в постоянном инновационном развитии нет необходимости закреплять структуру университета уставом.

Институт (в составе вуза) - это структурное подразделение, осуществляющее автономную образовательную, научную или научно- исследовательскую деятельность в рамках уставной деятельности вуза.

Определения понятий «факультет» и «кафедра» действующее законодательство об образовании не содержит.

В соответствии с ранее действовавшим Положением о высших учебных заведениях СССР, «факультет - это административное структурное и учебнонаучное подразделение вуза, осуществляет подготовку студентов и аспирантов по родственным специальностям, объединяет соответствующие кафедры, лаборатории и осуществляет руководство их работой».

Основным учебно-научным структурным подразделением вуза, осуществляющим учебную, методическую и научно- исследовательскую работу по одной или нескольким родственным специальностям, воспитательную работу

среди студентов, а также подготовку научно-педагогических кадров и повышение их квалификации является кафедра.

Факультет - (нем. Fakultat - от лат. facultas - возможность), учебно-научное и административное подразделение вуза, осуществляющее подготовку студентов и аспирантов по определенной специальности и направлению, а также руководство научно-исследовательской и учебно-воспитательной деятельностью объединяемых им кафедр. Факультет возглавляется деканом.

В структуру управления факультетом помимо декана входят: ученый совет факультета, в качестве выборного представительного органа; заместители декана факультета по основным направлениям работы; деканат, для студентов и преподавателей выполняющий организационно-административные функции; кафедры, в соответствии с профилем факультета; отделения по различным направлениям подготовки.

Положение о факультете определяет функции декана: непосредственное руководство учебной, воспитательной и научной работой на факультете, работа по созданию и реализации на практике образовательно-профессиональных программ, учебных планов, программ учебных курсов, работа по созданию научно-методического и учебно-методического обеспечения учебновоспитательного процесса.

Коллегиальным органом управления факультета является ученый совет факультета, действующий под председательством декана факультета. К функциям ученого совета факультета относят рассмотрение основных направлений учебной, научной, методической и воспитательной работы, конкурсный отбор на замещение научно-педагогических должностей факультета и др.

Структурной единицей факультета является кафедра. Формально кафедра в высшем учебном заведении это объединение преподавателей разных специализаций и квалификаций, ведущих одновременно педагогическую и научно-исследовательскую работу в какой-то отрасли науки. Это штатная совокупность



преподавателей, подготавливающих из абитуриентов — дипломированных выпускников. Это основное место трудоустройства преподавателей вуза. Сущность кафедры в вузе — это «сообщество комплементарных ученых, преобразующих научные достижения в передовые учебные курсы, пособия, лекции. Носитель образовательной культуры института».

Заведующий кафедрой является руководителем кафедры. Он подчиняется декану соответствующего факультета. Кафедра действует на основании положения, утверждаемого ректором университета, в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти, Уставом Университета, положением о факультете. Заведующий кафедрой организует работу кафедры по выполнению задач в области учебного и научного процессов, методического и социального обеспечения, воспитательной работы студентов, а также, в пределах своей компетенции, дает указания, обязательные для выполнения всеми работниками кафедры.

В деятельности всех структурных подразделений вуза должно присутствовать единство действий, поскольку его отсутствие может привести к усложнению управленческого механизма, что, безусловно, негативно отразится на деятельности вуза в целом. Например, в составе факультета (института) кафедры должны осуществлять свою работу на принципах взаимодействия и сотрудничества, предъявлять единые требования к обучению студентов, применять единую методику проведения занятий и т.п. В результате этого повысится эффективность их деятельности и как следствие - улучшится качество образовательной деятельности.

Высшее учебное заведение может реализовывать помимо программ высшего профессионального образования также программы среднего профессионального образования, среднего (полного) общего образования и др. Указанные образовательные программы в вузах реализуют, как правило, отдельные структурные подразделения: лицей, училище, техникум. Типовые положения об

образовательных учреждениях наделяют руководителей соответствующих образовательных учреждений определенными правами и обязанностями.

Ранее действовавшее Временное положение о государственном высшем учебном заведении в РСФСР, утвержденное Постановлением Совета Министров РСФСР от 23 февраля 1991 г. № 119, допускало нахождение в составе вуза учебных, научных и производственных подразделений, имеющих статус юридического лица (п. б). В литературе неоднократно высказывалось мнение о противоречии указанных норм законодательства об образовании п. 3 ст. 55 ГК РФ, а ряд авторов даже называют указанные положения «абсурдными».

Автор Н.В. Караваев предлагает исключить из ст. 8 «Высшее учебное заведение, его задачи и структура» Федерального закона от 22.08.1996 № 125-ФЗ норму<sup>1</sup>, согласно которой структурные подразделения учебного заведения могут наделяться по доверенности полностью или частично полномочиями юридического лица, поскольку в данном случае, как отмечает Л.М. Рутман, можно говорить только «о допустимой мере хозяйственной самостоятельности и имущественной обособленности структурных единиц».

Проблема определения правового статуса структурных подразделений вуза приобретает особую актуальность в связи с образованием университетских комплексов. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.09. 2001 г. № 676 «Об университетских комплексах» на базе университета дает возможность создать университетские комплексы, объединяющие образовательные учреждения, реализующие образовательные программы различных уровней, а также иные учреждения и некоммерческие организации<sup>2</sup>. Выбор организационно-правовых моделей интеграции образовательных систем с учетом конкретных условий академической и социокультурной деятельности в регионах является наиболее

---

<sup>1</sup> Караваев Н.В. Организационное единство негосударственного вуза: правовой аспект Право и образование. - М., 2007, № 2. - С. 44-54

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 39. - Ст. 3771.

важным при создании университетских комплексов. Но модели интеграции должны быть утверждены не на региональном, а на государственном уровне.

Университетский комплекс - это гетерогенная макросистема обучения, представляющая собой совокупность взаимосвязанных основных, вспомогательных и обслуживающих элементов (подразделений), способствующих достижению социальных, экономических, культурных и иных целей общества, группы лиц, либо индивидов и удовлетворению потребностей личности в получении определенных знаний и навыков.

В связи с созданием университетских комплексов было высказано мнение, что их появление приведет к коммерциализации образования, а также к появлению в вузе всех форм собственности и их сочетаний: государственной, муниципальной и частной. Представляется, что в данном случае имеются основания для опасений. Но, с другой стороны, государству легче будет контролировать образовательную деятельность, осуществляемую в настоящий период негосударственными структурами.

Филиал - это обособленное структурное подразделение высшего учебного заведения вне места его нахождения. Филиал может самостоятельно проводить учебный процесс (лекции, семинары, принимать экзамены и проводить итоговую аттестацию выпускников). Но эта деятельность является законной лишь при условии, что филиал самостоятельно (отдельно от головного вуза) прошел процедуру лицензирования и имеет собственную (отдельную от головного вуза) лицензию Министерства образования и науки РФ. Эта лицензия является именной: в ней указывается полное название филиала (например, филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)» в г. Миассе) и местонахождение филиала с указанием города, где он находится (например, г. Миасс).

Непосредственное управление деятельностью филиала осуществляет руководитель, назначенный приказом ректора высшего учебного заведения. Руководитель филиала действует по доверенности, выданной ректором вуза в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Решение о создании филиала для ведения образовательной деятельности принимается учредителем на основании ходатайства высшего учебного заведения о необходимости создания филиала.

Согласно п. 3 ст. 55 Гражданского кодекса Российской Федерации представительства и филиалы должны быть указаны в учредительных документах создавшего их юридического лица. По общему правилу полномочиями юридического лица могут быть наделены только обособленные структурные подразделения, однако Закон № 273-ФЗ (п. 7 ст. 12) предоставил вузу право наделять полномочиями юридического лица любые подразделения.

Автор А.К. Ключев считает, что вызывает сомнение возможность предоставления полномочий юридического лица помимо филиалов и представительств также иным структурным подразделениям вуза, поскольку нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданского кодекса Российской Федерации. Так, институт или техникум, которые находятся в другом районе города и осуществляют практически автономную деятельность, могут функционировать в составе вуза.

Отличительной особенностью филиала от других подразделений является его расположение вне места нахождения вуза. В соответствии со ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации, которая осуществляется по месту нахождения постоянно действующего исполнительного органа и характеризуется почтовым адресом. Место нахождения вуза должно быть указано в его уставе.

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.1992 г. № 16 «О некоторых вопросах применения судами Российской Федерации законодательства при трудовых спорах» отмечалось, что подразделения могут считаться обособленными, если они действуют на основании устава или положения, имеет текущий или расчетный счет. «Понятие обособленности структурного подразделения не может трактоваться иначе, как такая степень самостоятельности этого подразделения, которая обеспечивает его автономную от основной организации деятельность»<sup>1</sup> отмечает Верховный Суд Российской Федерации.

Правовой статус структурных подразделений вуза в настоящее время четко не прописан в законодательстве и нуждается в совершенствовании.

Структурным подразделением вуза предлагается считать организационно обособленную от других подразделений часть вуза, которая составляет его организационную структуру, состоит из определенного количества работников, имеет обособленные и четко определенные функции, осуществляет свою деятельность на основании положения, утвержденного в порядке, предусмотренном уставом вуза, и возглавляется руководителем, который непосредственно подчиняется ректору или проректору.

Обособленным структурным подразделением вуза предлагается считать структурное подразделение, находящееся вне места нахождения вуза, осуществляющее автономную деятельность, действующее на основании утвержденного положения, имеющее отдельный баланс, расчетный или текущий счет, руководитель которого действует на основании доверенности, выданной ректором.

### 2.3. Подходы правового регулирования в области высшего образования

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 10.02.2006 № 74-Г06-4 СПС «Консультант Плюс».

Выделим основные направления правового регулирования в области высшего образования:

1) Восполнение пробелов в законодательстве в сфере высшего образования путем систематизации и унификации

Законодательную базу Российской Федерации в сфере высшего образования образуют в себя Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который является основополагающим законодательным актом в сфере образования, Законодательные акты субъектов Российской Федерации в настоящее время не входят в законодательство в сфере высшего образования, поскольку Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исключил компетенцию субъектов РФ в сфере нормативного регулирования высшего образования.

Прямое отношение к деятельности вузов имеют Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации такие федеральные законы как Федеральный закон от 07.08.2000 г. № 122-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации», Федеральный закон от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) «О статусе военнослужащих», Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 26.07.2017)

«О воинской обязанности и военной службе», Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 01.05.2017) «О защите прав потребителей».

Разбросанность источников административного права и наличие многочисленных писем и инструкций являются одной из проблем правового регулирования жизнедеятельности вузов.

Решить проблемы уменьшения объема и оптимизации нормативных актов можно путем их унификации и консолидации в одном или нескольких основных документах (законах).

В новом Федеральном законе об образовании отсутствует раздел, посвященный высшему образованию. Вместо этого в Законе № 273-ФЗ высшему образованию посвящены три статьи: 69, 70, 71.

Кроме того, анализ норм Федерального закона об образовании, позволил выявить следующие недостатки:

1) Закон № 273-ФЗ не предусматривает организационно-правовую форму, а также наименование образовательной организации, в которой гражданин мог получать высшее образование. Так, согласно Закону № 273-ФЗ не предусмотрено, в какой образовательной организации гражданин может получить высшее образование. Тогда как согласно Федеральному закону о высшем и послевузовском профессиональном образовании оно могло быть получено в «университете», «академии» либо «институте». Более того, новый Федеральный закон об образовании, в отличие от прежнего закона не определяет, чем отличается университет, от академии и института;

2) Закон № 273-ФЗ в системе действующего правового регулирования допускает возможность банкротства образовательных организаций, поскольку он допускает создание образовательных организаций в различных формах установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций, в том числе и в таких формах, где учредитель не несет субсидиарной ответственности по обязательствам образовательного учреждения, например, в

форме автономной некоммерческой организации, либо некоммерческого партнерства;

3) в Законе № 273-ФЗ не содержится норм, определяющих особый статус студентов и педагогических работников высших учебных заведений, нет также упоминания о конкурсном отборе профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений;

4) Закон № 273-ФЗ фактически упраздняет докторантуру и докторскую степень.

Возникает вопрос, как быть с докторантами. Докторантура как форма подготовки научно-педагогических кадров новым Федеральным законом об образовании не предусмотрена, а докторанты по логике вещей, должны быть приравнены к аспирантам, что является абсурдным.

Согласно ч. 9 ст. 60 Закона № 273-ФЗ «лицам, освоившим программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) и защитившим в установленном законодательством Российской Федерации порядке научно-квалификационную работу (диссертацию) на соискание ученой степени кандидата наук, присваивается ученая степень кандидата наук по соответствующей специальности научных работников и выдается диплом кандидата наук». Как быть с теми, кто окончил докторантуру и защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора наук не совсем понятно в Федеральном законе об этом ничего не сказано.

Согласно ст. 1 Закона № 273-ФЗ «предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование (далее – отношения в сфере образования)».



Под образованием следует понимать «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов».

В свою очередь, под воспитанием понимается «деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства.

Наконец, под обучением понимается целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни.

В докторантуре человек готовит научно-квалификационную работу (докторскую диссертацию) приобретает необходимую квалификацию и подтверждает ее, также приобретает определенные знания, умения навыки и компетенции в ходе подготовки докторской диссертации путем их самогенерации, в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его потребностей и интересов.

На наш взгляд, подобное положение вещей заставляет сделать вывод о том, что законодатель при подготовке Федерального закона об образовании нарушил

требования, предъявляемые к правовому регулированию: требование определенности, обоснованности, учета интересов субъектов права.

Для исправления подобной ситуации необходимо:

а) вернуть послевузовское профессиональное образование в качестве одного из уровней образования, причем сделать его двухуровневым:

- подготовка кандидатов наук;
- подготовка докторов наук

б) вывести подготовку кандидатов и докторов наук из высшего образования, оставив там три уровня: бакалавриат, специалитет, магистратура;

в) определить более четко правовой статус образовательных организаций высшего профессионального образования и их наименование (университет, федеральный университет, национальный исследовательский университет, академия, институт);

г) ввести в закон положение, согласно которому профессорско-преподавательский состав образовательной организации высшего профессионального образования формируется по результатам конкурсного отбора, проводимого по результатам научной и научно-педагогической деятельности соискателя;

д) более четко прописать права, обязанности, и ответственность обучающихся в образовательных организациях каждого типа и вида, в особенности высшего и послевузовского профессионального образования;

е) более четко прописать права, обязанности, ответственность педагогических и иных работников образовательных организаций каждого типа и вида, в особенности высшего и послевузовского профессионального образования;

ж) увеличить количество норм, посвященных высшему и послевузовскому образованию;

з) предусмотреть, что образовательные организации не могут быть признаны банкротом, в противном случае возможно возникновение массовых банкротств образовательных организаций в условиях финансового кризиса.

Были произведены отмена целого блока устаревших нормативно-правовых актов бывшего Союза ССР после введения в действие Закона № 273-ФЗ. Однако подзаконные акты, принятые после этого, не устранили ряд многочисленных пробелов и противоречий в законодательстве об образовании. Важно, чтобы законодательство в сфере высшего образования развивалось в направлении восполнения существующего правового пробела.

В качестве одного из вариантов решения вышеназванных проблем может выступать принятие Кодекса Российской Федерации об образовании, который сконцентрирует в себе основные положения, регламентирующие деятельность образовательных учреждений различных типов и видов, изъяв их из большого количества подзаконных актов.

Однако и здесь мнение авторов разнится: одни - поддерживают принятие Кодекса РФ об образовании, другие - категорически возражают.

В качестве аргумента за принятие Кодекса Российской Федерации об образовании ссылаются на Кодекс образования Франции.

По мнению Д.А. Ягофарова, именно принятие кодекса об образовании как единого законодательного и системообразующего (для образовательной системы) акта должно стать оптимизирующей привязкой для всего образовательного нормотворчества. Разработкой новой концепции такого кодекса необходимо начать заниматься одновременно с разработкой новой концепции Национальной доктрины об образовании. Это поможет достичь тех результатов, которые позволят российской системе образования адекватно ответить вызовам современной эпохи.

2) Развитие законодательства в сфере высшего образования в направлении соответствия требованиям интеграции Российской Федерации в мировое образовательное пространство.

Проект Федерального закона № 412299-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)» является одним из шагов по

сближению с мировой образовательной системой. Проект предусматривает условия для поэтапного введения в системе высшего образования уровневой модели подготовки кадров. Замена разных ступеней одного уровня высшего профессионального образования на разные уровни высшего профессионального образования выступает основной идеей указанного закона.

3) Переход государственных образовательных учреждений высшего образования в государственные автономные образовательные учреждения высшего образования.

О наличии противоречий образовательного и финансового законодательства в части финансовых полномочий вузов и необходимости совершенствования положений законодательства об образовании, регулирующих экономику высшего образования авторы отмечали не раз.

Как отмечает С.А. Беляков, преобразование вузов в автономные учреждения должно «расширить возможности высшего учебного заведения, укрепить его автономию и самостоятельность, а также снизить бюджетное финансирование и влияние государственных органов на его деятельность».

Однако как верно замечает В.Н. Зенков, недостаток этого закона состоит в отсутствии критериев преобразования государственных образовательных учреждений в автономные учреждения, не определено каким образом будет осуществляться государственный контроль за использованием средств федерального бюджета и государственного имущества, закрепленного за таким вузом.

Согласно п. 7 ст. 26.3 Закона № 273-ФЗ финансовое обеспечение осуществления отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, производится за счет субвенций из федерального бюджета. При этом финансово-правовой механизм передачи федеральных полномочий предполагает сохранение ответственности Российской Федерации за осуществление переданных полномочий и приобретение субъектом

федерации своего «сегмента» ответственности (в виде права на самостоятельное регулирование за пределами федерального законодательства, возможности использования собственных средств для осуществления переданных полномочий). Часть 6 ст. 7 Закона № 273-ФЗ закрепляет за Министерством образования и науки Российской Федерации руководящие функции в отношении органов власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия.

Также указанный закон имеет целый ряд недостатков правового характера. Статья 5 Закона № 174-ФЗ предусматривает в качестве одной из возможностей создания автономного учреждения изменение типа существующего государственного учреждения.

Государственное учреждение, согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации может быть либо бюджетным, либо автономным. Однако Гражданский кодекс Российской Федерации не называет это типами учреждения (ч. 2 ст. 120).

Согласно Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об образовании в Российской Федерации» различают следующие типы учреждений, осуществляющих деятельность в сфере образования: дошкольные, общеобразовательные, профессионального образования, дополнительного образования и др. (п. 4 ст. 12). «В сфере образования тип образовательного учреждения определяется не формой собственности, а уровнем и направленностью реализуемых учреждением образовательных программ».

Согласно п.4 ст.5 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях» «решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечет за собой нарушение конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования, права на участие в культурной жизни и

доступ к культурным ценностям, права на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь».

В соответствии с п. 7 ст. 5 вышеназванного Закона «предложение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения, представленное в предусмотренной Правительством Российской Федерации форме, должно содержать: 1) обоснование создания автономного учреждения, в том числе с учетом возможных социально-экономических последствий его создания, доступности такого учреждения для населения и качества выполняемых им работ, оказываемых им услуг; 2) сведения об одобрении изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения высшим коллегиальным органом этого учреждения при наличии такого органа; 3) сведения об имуществе, находящемся в оперативном управлении соответствующего государственного или муниципального учреждения; 4) сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление создаваемого автономного учреждения; 5) иные сведения».

В соответствии с законодательством об образовании выделяют следующие коллегиальные органы вуза: общее собрание (конференция), ученый совет и др., высший орган среди названных не выделяется. Получается, что высший коллегиальный орган у вуза отсутствует, а, следовательно, не требуется получать одобрения. Поскольку нет конкретного указания какой орган вуза должен давать согласие на изменение типа существующего учреждения, то, по нашему мнению, таким органом может выступать ректор. Только ректору предоставлено право представлять интересы вуза и действовать от его имени в соответствии с уставом вуза.

Рассмотрение и одобрение предложений руководителя автономного учреждения о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и о закрытии его представительств (ст. 9) Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях» относит

к компетенции учредителя. Подобные предложения рассматриваются на наблюдательном совете автономного учреждения (ст. 11).

В вопросах управления использование терминов «одобрение» и «рассмотрение» носит расплывчатый характер. По нашему мнению, необходимо использовать более четкие формулировки, например, «решение о создании филиала принимается учредителем».

Таким образом, Закон № 174-ФЗ требует более детальной проработки на предмет его взаимосвязи с федеральными законами, определяющими правовой статус федеральных государственных вузов.

Вместе с тем, создание благоприятных правовых и экономических условий для частного инвестирования в образовательную сферу должно сопровождаться разработкой и внедрением механизмов защиты государственных образовательных учреждений от действий, направленных на их необоснованную приватизацию. В Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект № 436142-4, которым предполагается распространить недопустимость приватизации государственных и муниципальных образовательных учреждений также и на автономные образовательные учреждения, что позволит снять определенные опасения в этом вопросе.

#### 4) Укрупнение вузов, создание университетских комплексов

Создание новых образовательных структур или образовательных комплексов таких как общенациональный университет, базовый вуз, университетский комплекс, исследовательский университет является одним из приоритетных направлений развития системы высшего образования.

Высшей школе, в соответствии со Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, отводится ключевая роль в решении задач повышения восприимчивости бизнеса и экономики в целом к инновациям. В связи с этим внимание ученых и практиков направлено на решение таких вопросов, как: проектирование инновационных структур университетских

комплексов и определение их места и роли в современных социальноэкономических условиях; апробация функциональных, институциональных, технологических, сетевых и других моделей развития университетских комплексов на базе региональных вузов; установление оценочно-критериальной базы для определения статуса, ресурсов и характеристик регионального университетского комплекса; повышения потенциала университетского комплекса, эффективности его функционирования, конкурентоспособности в современных условиях

Автор Е.В. Богданов отмечает «университетский комплекс может быть новым видом вуза, а может являться и комплексным образованием, т.е. образовательное учреждение является университетом (академией), однако в нем теперь уже реализуются кроме образовательных программ, специфичных для высшего учебного заведения, еще и образовательные программы начального общего, основного общего, начального профессионального, среднего профессионального и т.д.».

Как отмечает В.В. Кванина «в стенах университетского комплекса у обучающихся закономерно должна возникнуть реальная возможность получения непрерывного образования и получения льгот для перехода на следующий более высокий уровень образования. Однако действующее законодательство упускает такую возможность, что не способствует интегрированию образовательных учреждений в университетский комплекс».

С принятием закона о высших учебных заведениях будут определены особенности и критерии дифференциации правового статуса вуза, являющегося общенациональным университетом, базовым вузом, университетским комплексом, исследовательским университетом. На основе рейтингов, определенных с помощью критериев, позволяющих объективно определить место вуза в общей иерархии можно осуществить указанную дифференциацию.



5) Совершенствование правовых основ взаимодействия вузов с работодателями.

С переходом на двухуровневую систему образования согласно Федеральным государственным образовательным стандартам нового поколения в учебных планах подготовки бакалавров, магистров значительное место занимает вариативная часть. Наличие вариативной части позволяет оперативно корректировать основную образовательную программу в соответствии с требованиями работодателей, учитывать региональные особенности рынка труда, рационально использовать имеющиеся внутренние интеллектуальные и материальные ресурсы.

Основной задачей в этой связи является выстраивание взаимодействия университета и промышленных предприятий, организация устойчивых обратных связей, вовлечения бизнес-структур в образовательный процесс.

Необходимо разрабатывать программы привлечения бизнес-структур к обновлению материально-технической базы учебных лабораторий университета.

Очень важным направлением вовлечения промышленных предприятий в образовательный процесс является создание филиалов кафедр на действующих предприятиях. Ведущие специалисты – производственники ведут специальные курсы для студентов университета, а также участвуют в научных исследованиях университетских кафедр.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации (в части создания и функционирования базовых подразделений образовательных организаций)», направленный на совершенствование образовательного процесса путем расширения практики создания базовых кафедр так и не был принят.

В соответствие с целями и задачами по созданию автономных учреждений необходимо приведение нормативных правовых актов, как на законодательном, так и на ведомственном уровне для расширения экономической самостоятельности

вузов. В Законе № 174-ФЗ более детальной проработки требуют положения на предмет их взаимосвязи с нормами федеральных законов, определяющих правовой статус федеральных государственных вузов. Российское законодательство должно четко определять содержание и объем правомочий вуза при осуществлении различных видов деятельности, правовой режим использования имущества и дохода как бюджетного, так и внебюджетного.

Развитие взаимоотношений вузов с работодателями потребует совершенствования нормативной правовой базы целевой подготовки, в первую очередь, путем определения ее понятия, сущности и механизма реализации в законодательстве об образовании. Возникла необходимость создания правовых основ участия представителей работодателей в прогнозировании потребностей государства в квалифицированных кадрах, разработке образовательных стандартов и учебных программ. Необходимо развитие законодательной базы в части предоставления определенных финансовых и налоговых льгот для работодателей, участвующих в развитии высшего образования с целью обеспечения привлекательности для работодателей в участии на основе социального партнерства в развитии вузов и укреплении их материальной базы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из актуальных направлений реформирования бюджетного сектора экономики является формирование системы государственных и муниципальных учреждений, включающей казённые, бюджетные и автономные учреждения. Наиболее жизнеспособным типом этой системы, предоставляющим самый широкий круг правовых возможностей, связанных с осуществлением различных видов общественно-полезной деятельности, являются автономные учреждения. Не случайно наблюдается тенденция к постепенному расширению круга сфер, в которых создаются автономные учреждения, причём сфера образования с самого начала формирования института автономных учреждений являлась приоритетной для их создания и функционирования.

Проведенное в данной работе исследование правового статуса автономного образовательного учреждения показало, что именно этот тип учреждений создаёт необходимые условия для достижения наиболее эффективных результатов осуществления образовательной деятельности.

Стремление получить наиболее полные, разносторонние результаты исследования предопределило рассмотрение автономного образовательного учреждения, с одной стороны, в системе иных государственных и муниципальных учреждений (казённых, бюджетных), с другой – в системе образовательных организаций.

Как образовательная организация автономное образовательное учреждение характеризуется особенностями: правового регулирования наименования, создания филиалов, размещения информации, связанной с его деятельностью,

создания, реорганизации и прекращения, структуры и полномочий органов управления.

Правовая характеристика автономного образовательного учреждения как субъекта правовых отношений должна учитывать как принадлежность рассматриваемого субъекта к организационно-правовой форме учреждения как некоммерческой унитарной организации, так и вид осуществляемой им деятельности.

С одной стороны, автономия - это возможность университета как организации самостоятельно определять траекторию своего развития, формировать видение себя и своего влияния на мир. С другой — это академическая свобода, то есть те самые принципы свободы преподавания и свободы исследований, на которых был построен гумбольдтовский университет в XIX в. и которые стоят в основе современного исследовательского университета. Наконец, в третьих, автономия университета имеет еще одну грань, о которой обычно говорят меньше. Это свобода студента выстраивать свою траекторию обучения (выбор университета, предметов, преподавателей), обеспечивающая полноценное развитие личности.

Как новый вид юридического лица автономное учреждение было введено в гражданский оборот Законом № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», вступившим в силу 08.01.2007 г. с соответствующими изменениями и дополнениями в действующие нормативные правовые акты, относительно правового положения учреждений (Закон № 175-ФЗ).

Выделим следующие моменты:

а) создаваться и функционировать автономные учреждения могут только в государственной или муниципальной форме собственности;

б) в качестве особенности автономного учреждения будем полагать его направленность на реализацию функций установленных законодательно в таких

секторах социальных услуг как наука, образование, здравоохранение. В качестве цели создания автономных учреждений указано осуществление таких функций;

в) автономное учреждение не следует рассматривать в качестве разновидности автономной некоммерческой организации как самостоятельную организационно-правовую форму юридического лица в смысле статей 123.24, 123.25 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 10 Закона № 7-ФЗ;

г) автономное учреждение участвует в гражданском обороте в качестве самостоятельного субъекта, что закреплено в ч. 2 ст. 2 Закона № 174-ФЗ;

д) являясь юридическим лицом автономное учреждение обладает признаком организационного единства.

Необходимо отметить, что для автономного образовательного учреждения характерна информационная открытость, причём степень её существенно выше, чем это предусмотрено для любого иного автономного учреждения в соответствии с Законом № 174-ФЗ, что обусловлено высокой социальной значимостью осуществляемой им деятельности. Должна быть обеспечена доступность сведений о дате создания, учредителях, контактных данных автономного образовательного учреждения, структуре и органах его управления, реализуемых образовательных программах, руководстве и персональном составе педагогических работников, поступлении финансовых и материальных средств и их расходовании по итогам финансового года и иных сведений, относящихся к основной деятельности автономного образовательного учреждения на основании п. 2 ст. 29 Закона № 273-ФЗ.

Цель создания и основной вид деятельности автономного образовательного учреждения определены как осуществление на основании лицензии образовательной деятельности по реализации образовательных программ. Автономные образовательные учреждения вправе осуществлять те образовательные программы, которые предусмотрены их типом.

Нормативно-правовыми актами гражданского и образовательного законодательства, а также уставом автономного образовательного учреждения определяется его правовой статус. Автономное образовательное учреждение является образовательной организацией, отличной от иных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в частности, от организаций, осуществляющих обучение (в том числе автономных учреждений).

Таким образом, можно предложить следующее понятие: автономное образовательное учреждение - это учреждение, созданное Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для оказания образовательных услуг на основе задания учредителя посредством реализации обусловленных его типом образовательных программ в качестве основного вида деятельности, самостоятельно отвечающее по своим обязательствам принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого и иного имущества, закрепленного за ним учредителем или приобретенного за счет выделенных средств на приобретение данного имущества.

Для университетов автономия не значит, что им позволено делать все, что они пожелают. За свободу они платят ответственностью за свои решения перед обществом, профессурой, студентами и выпускниками. Если университет берет на себя ответственность за свои цели и действия, исследователь сам определяет тематику и ход своей работы, а студент — порядок своего обучения, им уже не с руки винить систему.

Ответственность означает и способность, и необходимость держать открытый ответ перед студентами, преподавателями, партнерами и обществом в широком смысле. Это, в свою очередь, требует публичности целей и результатов их достижения. Так понимаемая публичность зафиксирована англоязычным термином *accountability*, то есть буквально — «подотчетность», но в нашем пространстве, где университеты перегружены разнообразной отчетностью, призывать их к дополнительной подотчетности было бы неразумно.

Десятилетия с их массовым возникновением псевдоуниверситетов научили нас бояться, что на повышенную автономию университеты могут среагировать резким падением качества. Для многих университетских систем автономия и публичность традиционно находятся на разных полюсах. При этом выиграть в обе игры нельзя. Высокая автономия и нулевая публичность в этой картине мира значат злоупотребление доверием общества. Низкая автономия и высокая подотчетность непременно приводят к имитации. Однако такая шкала — не единственный возможный вариант, а продукт устаревших представлений о взаимоотношениях правительства и высших учебных заведений.

Университеты могут одновременно обладать высоким уровнем автономии и демонстрировать высокий уровень публичности. Без автономии имеем то, что имеем: отсутствие стратегического мышления и формальные миссии. Низкий статус исследований и скучное образование усугубляется закрытостью университетов друг от друга.

С другой стороны, совсем без регулирования система высшего образования может войти в состояние энтропии. Например, проект «5-100» уже четыре года работает как вектор развития, сначала установив, а теперь удерживая рамку международной конкурентоспособности.

Университеты должны иметь право самостоятельно создавать и модифицировать свои учебные планы, выбирать язык преподавания, определять плату за обучение и свои требования к абитуриентам.

С точки зрения финансов ситуация сейчас критична. У российских вузов в основном операционный бюджет — вместе с деньгами приходят указания, на что и когда их тратить. Жесткий контроль трат не позволяет открыться длинному горизонту планирования, поскольку университеты не могут делать инвестиции и хеджировать свои риски. Здесь об инновационном и трансформационном развитии не может быть и речи — необходим переход к блочному финансированию на

длительный срок. Сами же университеты должны направить свои усилия на диверсификацию источников финансирования.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) Собрание законодательства РФ. - 04.08.2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015) Российская газета. – № 153-154. -12.08.1998.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2015) Собрание законодательства РФ. - 05.12.1994. - № 32. - Ст. 3301.



4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 31.12.2014) Собрание законодательства РФ. - 07.01.2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 3.

5. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «Об автономных учреждениях» Собрание законодательства РФ. - 06.11.2006. - № 45. - Ст. 4626.

6. Федеральный закон от 03.11.2006 № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» (ред. от 05.05.2014) Собрание законодательства РФ. - 06.11.2006. - № 45. - Ст. 4627.

7. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О противодействии коррупции» Российская газета. - № 266. - 30.12.2008.

8. Федеральный закон от 10.02.2009 № 18-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» Собрание законодательства РФ. - 16.02.2009. - № 7. - Ст. 786.

9. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» Собрание законодательства РФ. - 10.05.2010. – № 19. - Ст. 2291.

## Раздел 2. Монографии, статьи, учебные и научно-практические издания

10. Алексеев, С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. I С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1981. – 361 с.

11. Анненков, К. Н. Система русского гражданского права. Введение и общая часть К. Н. Анненков. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1894. – 599 с.

12. Андреев, В. К. Об автономных учреждениях В. К. Андреев Российская юстиция. – 2007. – Вып. № 2. – С. 10-11.
13. Азанова, М. В. О природе вещного права автономного учреждения на доходы от предпринимательской деятельности М. В. Азанова Реформы и право. – 2009. – Вып. № 3. – С. 7-11.
14. Богатырев, Ф. О. Комментарий к Федеральному закону «Об автономных учреждениях» Ф. О. Богатырев Цивилист. – 2007. – Вып. № 1. – С. 3-13.
15. Борисов, А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об автономных учреждениях» А. Н. Борисов. – М.: Юстицинформ, 2007. – 256 с.
16. Бородач, М.В. Правовые проблемы трансформации отношений собственности в системе высшего образования в свете положений Федерального закона «Об автономных учреждениях» М.В. Бородач Право и образование. – 2008. – Вып. № 2. – С. 18-23.
17. Братусь, С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица) С. Н. Братусь. – М.: Юрид. изд-во, 1947. – 364 с.
18. Вавилова, А. А. Автономные учреждения как новый тип образовательных учреждений А. А. Вавилова Справочник руководителя образовательного учреждения. – 2007. – Вып. № 3. - С. 29-37.
19. Васильева, А.Ф. Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг А.Ф. Васильева Журнал Российского права. – 2007. – Вып. № 12. – С. 33-37.
20. Воинова, Л. Е. Гражданско-правовой статус бюджетных и автономных учреждений Л. Е. Воинова Мир экономики и права. – 2010. – Вып. № 12. - С. 37-43.

21. Гамбаров, Ю. С. Гражданское право. Общая часть (лекции, читанные в Московском университете) Ю. С. Гамбаров. – М.: литография Общ. распр. п. кн., 1897-1898 г. – 766 с.
22. Григорьева, Н. С. Правовой режим имущества автономных учреждений Н. С. Григорьева Юрист. – 2008. – Вып. № 8. – С. 51-53.
23. Гуляев, А. М. Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства, кассационной практики Прав. Сената и проекта Гражданского уложения (издание 4-ое, пересмотренное и дополненное) А. М. Гуляев. – СПб: Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. – 650 с.
24. Дмитриев, Ю.А. Административное право: учебник Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. – М.: Эксмо, 2009. – 928 с.
25. Заболотный, С. Н. Наименование автономного образовательного учреждения С. Н. Заболотный Закон и право. – 2014. – Вып. № 3. – С. 50-51.
26. Заболотный, С. Н. Ответственность автономного учреждения С. Н. Заболотный Соотношение публично-правовых и частно-правовых начал в регулировании общественных отношений. Сборник тезисов и научных докладов преподавателей, студентов, магистрантов, аспирантов VIII Международной научно-практической конференции. – Курск: КГУ, 2012. – С. 156-158.
27. Заболотный, С. Н. Понятие образовательной организации: новелла законодательства С. Н. Заболотный Четвёртый пермский конгресс учёных юристов: материалы научно-практ. конф. (г. Пермь, Перм. гос. нац. ун-т, 18-19 октября 2013 г.) отв. ред. О. А. Кузнецова. – Пермь, 2013. – С. 105-107.
22. Игнатьева, Е. Л. Автономное учреждение как новая модель хозяйствования учреждения культуры Е. Л. Игнатьева Справочник руководителя учреждения культуры. – 2009. – Вып. № 12. – С. 7-16.
23. Каплюк, М.А. Федеральные государственные высшие учебные заведения: понятие и особенности административно-правового статуса.

Монография М.А. Каплюк; Под ред.: Денисенко В.В. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. гос. ун-та путей сообщения, 2007. – 192 с.

24. Каплюк, М. А. Органы управления высшим учебным заведением: проблемы разграничения полномочий и ответственности М. А. Каплюк Право и образование. - 2007. - № 5. - С. 23-32.

25. Карпова, Н. И. Закон «Об автономных учреждениях»: проблемы и пути реализации Н. И. Карпова Евразийский юридический журнал. – 2009. - № 1 (8). – С. 16-20.

26. Кванина, В. В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права. Монография В. В. Кванина. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004. – 352 с.

27. Кванина, В. В. Автономное учреждение: понятие и признаки В. В. Кванина Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. - 2007. - № 9. - С. 94-101.

Кирилловых, А. А. Федеральные университеты в образовательном законе А. А. Кирилловых Право и экономика. 2009. - № 6. С. 11-16.

27. Кирилловых, А. А. Комментарий к Федеральному закону «Об автономных учреждениях» А. А. Кирилловых Приложение к журналу «Хозяйство и право». - 2007. - № 11. - 48 с.

28. Кожейкин, С. И. Проблемы правового регулирования статуса и деятельности автономных учреждений С. И. Кожейкин Вестник Омского юридического института. - 2007. - № 7. - С. 132-135.

29. Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учебное пособие Н. В. Козлова. - М.: Статут, 2003. – 318 с.

30. Красавчиков, О. А. Сущность юридического лица О. А. Красавчиков Советское государство и право. 1976. № 1. – С. 47-55.

31. Матвеев, В. Ю. Наблюдательный совет как орган управления автономным учреждением В. Ю. Матвеев Юрист. - 2013. - № 15. - С. 9 – 14.

32. Матвеев, В. Ю. Правовые проблемы создания автономного учреждения путем изменения типа существующего бюджетного учреждения В. Ю. Матвеев Юрист ВУЗа. - 2010. - № 3. - С. 64-69.
33. Мейер Д. И. Русское гражданское право: чтения Д.И. Мейера, изданные по запискам слушателей под редакциею (и с предисловием) А. Вицына. Общая часть Д. И. Мейер. СПб.: Издание Николая Тиблена, 1861. 367 с.
34. Мухина, М. В. Автономные учреждения снова должны участвовать в торгах, но только по новым правилам М. В. Мухина Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] Компания «Консультант Плюс», 2011.
35. Новоселова, Л. А. Автономные учреждения Л. А. Новоселова Корпорации и учреждения: сб. статей отв. ред. М. А. Рожкова. - М.: Статут, 2007. - С. 168-196.
36. Отнюкова, Г. Д. Автономное учреждение Г. Д. Отнюкова Законы России: опыт, анализ, практика. - 2007. - № 3. - С. 107-116.
37. Синайский В.И. Русское гражданское право. Выпуск I. Общая часть. Вещное право. Авторское право (издание 2-е, исправленное и дополненное). Киев, 1917. С. 39-40.
38. Соболева Ю.В. К вопросу о понятии субъекта административного права Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – №4. – С.126
39. Суровов С.Б. Контуры новой политики образования: региональный уровень Вестник Саратовской государственной юридической академии. - Саратов: ФГБОУ ВПО "Сарат. гос. юр. акад.", 2012, № 6 (89). - С. 11-19.
40. Сумской Д.А. Гражданско-правовое положение органа юридического лица. Монография Сумской Д.А. М.: Маркетинг, 2007. 512 с.
41. Суханов Е.А. О развитии гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений Законодательство. М., 2006, №

12. С. 14-18

42. Суханов, Е. А. О правовом статусе образовательных учреждений Е. А. Суханов Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. - 2002. - № 11. - С. 62-73.  
Труханович, Л.В. Пакет приложений о структурных подразделениях организаций : практическое пособие Л. В. Труханович, Д. Л. Щур. 3-е изд., испр. и доп. М.: Дело и Сервис, 2007. С.237.

43. Тютрюмов, И. М. Законы гражданские. Том I. (издание 5-е, исправленное и значительно дополненное) И. М. Тютрюмов. - Петроград, издание юридического книжного магазина И.И. Зубкова под фирмою «Законоведение», 1915. - 546 с.

44. Чагин, К. Г. Автономные учреждения: реалии, проблемы и перспективы К. Г. Чагин Руководитель автономного учреждения. - 2010. - № 10. - С. 7 - 19.

Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права В. Е. Чиркин. — М.: Норма, 2007. — 352 с.

45. Фёклин, С. И. Порядок создания автономного образовательного учреждения С. И. Фёклин Муниципальное образование: инновации и эксперимент. - 2009. - № 1. - С. 6-9.

46. Юридические лица в гражданском праве: Юридические лица в российском гражданском праве (коммерческие и некоммерческие организации) отв. ред. В. Н. Литовкин, О. В. Гутников. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2011. – 1006 с.

#### IV. Диссертации и авторефераты диссертаций

47. Зайцева О.А. Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 Зайцева Людмила Анатольевна - Москва, 2008. - 236 с.

48. Карпова, Н. И. Гражданско-правовой статус автономного учреждения по законодательству Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 Карпова Надежда Ивановна. - М., 2010. – 27 с.

49. Кванина, В. В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 Кванина Валентина Вячеславовна.- М., 2006.- 376 с.

50. Клещев, С. Е. Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 Клещев Сергей Евгеньевич. – Коломна, 2012. – 185 с.

51. Королёва, Т. В. Учреждения как некоммерческие юридические лица по гражданскому праву России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 Королёва Татьяна Владимировна. – Ростов-на-Дону, 2006. – 217 с.

52. Кочетова, С. М. Правовое положение федерального государственного автономного образовательного учреждения: на примере высшего учебного заведения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 Кочетова Светлана Михайловна. – М., 2011. – 249 с.

53. Матвеев, В. Ю. Гражданско-правовой статус учреждений по законодательству Российской Федерации на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 Матвеев Виталий Юрьевич. - М., 2013.- 189 с.

54. Палагин, Д. Н. Административно-правовой статус государственных автономных учреждений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 Палагин Дмитрий Николаевич. – Саратов, 2010. - 225 с.