

На правах рукописи

ЗАБОЛОТНИЙ СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
АВТОНОМНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ**

Специальность 12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Москва - 2015

Работа выполнена на кафедре гражданского права в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Научный руководитель	кандидат юридических наук, доцент Ельникова Елена Васильевна
Официальные оппоненты	Серова Ольга Александровна доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского права и процесса ФГАОУ ВПО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта» Жукова Татьяна Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент, судья Тринадцатого арбитражного апелляционного суда
Ведущая организация	ФГАОУ ВО «Самарский государственный аэрокосмический университет имени академика С.П. Королева (национальный исследовательский университет)» (юридический факультет)

Защита состоится 15 марта 2016 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 170.003.02, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочерёмушкинская, д. 69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <http://www.rgup.ru/>

Автореферат разослан «___» _____ 201__ г.

Учёный секретарь
диссертационного совета

С.П. Ломтев

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современный этап развития системы образования в России характеризуется тем, что, в отличие от предшествующих периодов, приоритетное внимание уделяется не столько расширению сети образовательных учреждений, сколько повышению качества предоставляемых ими услуг. Реализации поставленного приоритета в числе иных мер в значительной степени способствует создание конкурентной среды в сфере образования, что, в свою очередь, влечёт появление новых типов учреждений, предоставляющих необходимую свободу и инициативу для эффективного развития образовательной деятельности. В течение последнего десятилетия в России были приняты специальные законодательные акты, регулирующие деятельность образовательных учреждений, наиболее значимым из которых стал Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», закрепивший создание автономного учреждения как нового самостоятельного типа учреждения, способного осуществлять деятельность в различных сферах, в том числе и в сфере образования.

В условиях изменения системы финансирования образования каждая организация, осуществляющая образовательную деятельность, заинтересована в том, чтобы предоставлять качественные образовательные услуги. Автономное учреждение имеет для этого более широкий круг возможностей, наличие которых обусловило выбор именно этого типа учреждения для функционирования федеральных университетов, которые рассматриваются как новая модель высшей школы, основанная на интеграции науки, производства и образования.

Для успешной реализации основной цели своего создания автономные образовательные учреждения, являясь некоммерческими унитарными юридическими лицами со специальной правоспособностью, вправе осуществлять принадлежащие им субъективные гражданские права, в том числе участвовать в гражданском обороте, что предопределяет повышенное

внимание государства к гражданско - правовому статусу указанных субъектов, обуславливает необходимость его совершенствования в свете развития экономической самостоятельности таких организаций. Участие автономных образовательных учреждений в гражданском обороте сопровождается наличием проблем, связанных с формированием имущественной основы их деятельности, компетенцией органов, имущественной ответственностью по обязательствам, совершением крупных сделок и сделок с заинтересованностью и пр., что во многом обусловлено несовершенством правовой регламентации их гражданско-правового статуса. Многообразное и разрозненное законодательство, содержащее нормы, регулирующие участие автономных образовательных учреждений в гражданско-правовых отношениях, нуждается во всестороннем анализе и систематизации, а теоретические вопросы гражданско-правового статуса указанных субъектов – в научном осмыслении.

Формирование непротиворечивых правовых норм, определяющих гражданско-правовое положение автономного образовательного учреждения, возможно лишь на основе чётких теоретических представлений об особенностях его гражданско-правового статуса. Несмотря на то, что конструкция автономного учреждения в российской системе юридических лиц закрепились не так давно, её основные характеристики уже получили отражение в гражданско-правовых исследованиях. Вместе с тем следует отметить, что имеющиеся по рассматриваемой проблематике научные публикации не учитывают изменений законодательства вследствие вступления в силу 1 сентября 2013 года Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В связи с закреплением в образовательном законодательстве нового терминологического ряда в научном осмыслении нуждается установление соотношения категорий «образовательная организация» и «автономное образовательное учреждение», определение места последнего в системе организаций, осуществляющих образовательную деятельность, выявление особенностей гражданско-правового статуса автономного образовательного

учреждения, разработка предложений в целях его оптимального развития, что обуславливает теоретическую и практическую актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы.

Теоретической базой изучения особенностей регламентации гражданско-правового положения автономных образовательных учреждений в России являются исследования института юридического лица в целом, в частности, научные работы В.К. Андреева, С.Н. Братуся, В.П. Грибанова, Н.В. Козловой, М.И. Кулагина, О.А. Красавчикова, В.А. Рахмиловича, А.П. Сергеева, О.А. Серовой, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого и др.

Историко-правовой аспект исследования основан на трудах классиков российской правовой мысли, таких как Д.И. Мейер, К.А. Кавелин, К.Н. Анненков, А.П. Гуляев, Ю.С. Гамбаров, Г.Ф. Шершеневич, В.И. Синайский, И.М. Тютрюмов, М.М. Агарков, А.В. Венедиктов, Д.М. Генкин, И.Б. Новицкий, О.С. Иоффе и др.

Проблемы правового регулирования деятельности учреждений как юридических лиц, их гражданской правосубъектности освещены в диссертационных исследованиях Ю.Г. Лесковой «Правовое положение учреждений по российскому законодательству» (Белгород, 2004), Т.В. Королёвой «Учреждения как некоммерческие юридические лица по гражданскому праву России» (Волгоград, 2006), Ю.Л. Городиловой «Правовое регулирование деятельности государственных и муниципальных учреждений» (М., 2012), С.Е. Клещева «Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений» (Курск, 2012), В.Ю. Матвеева «Гражданско-правовой статус учреждений по законодательству Российской Федерации на современном этапе» (М., 2013), Т.В. Сойфер «Концепция некоммерческих организаций в российском гражданском праве» (М., 2013) и др.

Гражданско-правовые аспекты деятельности учреждений в сфере образования рассмотрены в диссертационных исследованиях В.И. Рожкова «Правовое положение негосударственного высшего учебного заведения в

организационно-правовой форме учреждения по законодательству Российской Федерации» (Белгород, 2005), В.В. Кваниной «Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации» (М., 2006), Л.В. Самсоновой «Вещные права учреждений профессионального образования» (Екатеринбург, 2006), О.А.Чепариной «Организационная структура бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования как юридического лица: гражданско-правовой аспект» (Казань, 2008), И.Ф. Сюзаревой «Правовой режим имущества образовательных учреждений России» (Москва, 2010), О.В. Трачук «Гражданско-правовое регулирование приносящей доход деятельности образовательного учреждения» (М., 2012), научных публикациях Т.В. Жуковой, С.В. Курова и др.

Особенности гражданско-правового статуса автономных учреждений исследованы в диссертациях Н.И. Карповой «Гражданско-правовой статус автономного учреждения по законодательству Российской Федерации» (М., 2010), М.Н. Суминой «Правовое положение автономных учреждений по законодательству Российской Федерации» (М., 2011), С.М. Кочетовой «Правовое положение федерального государственного автономного образовательного учреждения: на примере высшего учебного заведения» (М., 2011), в научных публикациях таких авторов, как: С.В. Барабанова, В.А. Болдырев, М.В. Бородач, Н.И. Булаев, С.А. Бурлаков, Н.С. Григорьева, Т.А. Гусева, Е.В. Ельникова, В.И. Еременко, С.В. Илларионов, А. А. Кирилловых, С.А. Кочерга, С.В. Куров, А.А. Кустов, Л.А. Новосёлова, Г.Д. Отнюкова, А.И. Пономарева, Е.А. Пыхов, Т.В. Савина, А.М. Соловьев, С.А. Соменков, Д.А. Сумской, Ю.Н. Фольгерова, К.Г. Чагин, В.А. Яговкина и др.

При всей теоретической и практической важности имеющихся научных работ, посвященных исследованию правового положения автономного учреждения как одного из типов учреждения, представляется, что правовая регламентация гражданско-правового статуса непосредственно автономных образовательных учреждений ещё не стала предметом самостоятельного

изучения в цивилистической доктрине.

Целью диссертационной работы является разработка особенностей гражданско-правового статуса автономного образовательного учреждения и теоретическое обоснование выделения автономного образовательного учреждения как самостоятельного вида образовательной организации.

Для достижения обозначенной цели поставлены следующие **задачи**:

- сформулировать понятие автономного образовательного учреждения и определить его место в системе организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования;

- разработать классификацию автономных образовательных организаций и её критерии;

- определить особенности создания, реорганизации и ликвидации автономных образовательных учреждений;

- исследовать структуру управления автономным образовательным учреждением и компетенцию его органов;

- рассмотреть правовой режим имущества учреждений;

- выявить особенности участия автономного образовательного учреждения в гражданском обороте, в том числе совершения им крупных сделок и сделок с заинтересованностью;

- выработать теоретически обоснованные и пригодных для практического применения рекомендации по совершенствованию правового статуса автономного образовательного учреждения в гражданских правоотношениях.

Объектом исследования выступают урегулированные нормами гражданского права общественные отношения, складывающиеся на этапах создания, функционирования и прекращения автономных образовательных учреждений, формирования их органов и имущества.

Предмет исследования включает в себя совокупность норм гражданского и образовательного законодательства, определяющих гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения и регулирующих его деятельность, а также соответствующие теоретические положения и

правоприменительную (в том числе судебную) практику.

Методологическая основа исследования. При написании работы применялись общенаучные (диалектический, описание, анализ и синтез, обобщение, абстрагирование и конкретизация) и частнонаучные методы (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, технико-юридический).

Теоретическую основу диссертационного исследования составили теоретические положения в сфере разработки гражданско-правового статуса юридического лица в целом и учреждений, в частности, дореволюционных (Д.И. Мейера, К.Н. Анненкова, Г.Ф. Шершеневича) и советских (С.Н. Братуся, Д.М. Генкина, В.П. Грибанова, О.А. Красавчикова) учёных-цивилистов, а также исследования современных учёных В.К. Андреева, В.В. Кваниной, А.А. Кирилловых, Н.В. Козловой, Ю.Г. Лесковой, Л.А. Новосёловой, Г.Д. Отнюковой, О.А. Серовой, Т.В. Сойфер, Е.А. Суханова и др.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации (далее - ГК РФ), Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и иные федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в аспектах создания и деятельности образовательных организаций.

Эмпирическую базу исследования образовали результаты изучения нормативных правовых актов (89) и материалов судебной практики: определений Верховного Суда РФ (2), постановлений Пленума Высшего Арбитражного суда РФ (3), постановлений Президиума Высшего Арбитражного суда РФ (1), постановлений арбитражных судов округов (3), арбитражных апелляционных судов (2), решений и определений судов общей

юрисдикции (2), внутренних документов автономных образовательных учреждений (уставов, положений, договоров и др.) за период с 2006 по 2014 годы.

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 гражданско-правового статуса автономного образовательного учреждения, в том числе его создания, реорганизации, прекращения, формирования органов и имущества, участия в гражданском обороте.

Положения, выносимые на защиту

1. Сформулировано понятие автономного образовательного учреждения как образовательной организации, созданной Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в организационно-правовой форме учреждения автономного типа, основным видом деятельности которого является оказание образовательных услуг на основе задания учредителя посредством реализации определённых Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» образовательных программ.

2. Автономное образовательное учреждение следует отличать от иных автономных учреждений, имеющих право осуществлять образовательную деятельность в качестве организаций, осуществляющих обучение, созданных для осуществления основной деятельности в сферах науки, медицины, социальной работы и пр. Кроме того, выявлены различия между автономными образовательными учреждениями и образовательными организациями, созданными в другой организационно-правовой форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций.

3. Установлено, что гражданско-правовой статус автономного образовательного учреждения характеризуется комплексом обусловленных сферой его деятельности отличительных черт, проявляющихся в особенностях:

а) правового регулирования; б) создания, реорганизации и прекращения; в) наименования; г) создания филиалов; д) структуры и полномочий органов управления; е) размещения информации, связанной с его деятельностью.

4. Проведена дифференциация автономных образовательных учреждений по видам и типам и её критерии. Автономные образовательные учреждения, являясь типом государственных и муниципальных учреждений в общегражданском смысле, в свою очередь, подразделяются на виды в зависимости от собственника принадлежащего им на праве оперативного управления имущества (федеральные, созданные субъектом РФ, муниципальные), а также на типы в зависимости от реализуемых ими в качестве основного вида деятельности совокупности основных и дополнительных образовательных программ.

5. Определено, что наименование автономного образовательного учреждения включает обязательные элементы (организационно-правовую форму и тип) и дополнительные элементы (тип учреждения в общегражданском смысле, собственника имущества учреждения, особенности образовательной деятельности). Указание на основной вид деятельности, установленное законом как общее требование для некоммерческих организаций, применительно к рассматриваемому субъекту не является необходимым самостоятельным элементом наименования, поскольку проявляется через указание на тип автономного образовательного учреждения как образовательной организации.

6. Предложено установить субсидиарную ответственность учредителя по обязательствам учреждения, возникшим до изменения его типа на автономное, в целях обеспечения более стабильных гарантий для защиты интересов кредиторов, что является особенно актуальным для образовательных учреждений, поскольку основными потребителями образовательных услуг являются физические лица как менее защищённая категория субъектов гражданского оборота.

7. Доказано, что образование автономного образовательного учреждения путём изменения типа государственного (муниципального) учреждения

(бюджетного или казённого) является особым самостоятельным способом его создания, отличным от учреждения и реорганизации, поскольку приводит не к возникновению нового юридического лица, а к изменению статуса существовавшего ранее учреждения.

8. Установлено, что используемое в Федеральном законе «Об автономных учреждениях» понятие «особо ценное движимое имущество» распространяется исключительно на вещи и не охватывает иные объекты гражданских прав, входящие в состав имущества автономного образовательного учреждения (например, результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним объекты), что может повлечь обращение кредиторами взыскания на такие объекты и, как следствие, оказать негативное влияние на продолжение его деятельности. В целях исключения указанных возможных последствий вместо него предложено использовать более широкое по содержанию понятие «особо ценное имущество» для обозначения совокупности движимого и иного имущества, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено.

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что сформулированные в работе научные выводы могут способствовать развитию доктринальных исследований гражданско-правового статуса автономного учреждения в качестве образовательной организации, а также как типа самостоятельной организационно-правовой формы юридического лица.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что результаты работы в виде сформулированных автором предложений могут быть использованы в правотворческой деятельности в процессе реализации реформы отечественного профессионального образования для совершенствования норм гражданского и образовательного законодательства, регулирующих гражданско-правовой статус как автономных образовательных, так и иных автономных учреждений. Положения настоящего исследования могут оказать существенную помощь органам государственной власти и местного самоуправления России в их правоприменительной деятельности,

относящейся к рассматриваемой сфере, а также автономным образовательным учреждениям при разработке ими локальных актов, проектов гражданско-правовых договоров, опосредующих осуществляемую ими деятельность. Отдельные выводы работы могут представлять интерес для преподавания гражданского, образовательного, предпринимательского права, а также спецкурсов по правовому регулированию деятельности некоммерческих организаций.

Апробация результатов исследования. Основные результаты работы отражены в статьях, опубликованных в научных журналах, входящих в перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней («Юрист вуза», «Закон и право»), внедрены в юридическую практику деятельности Казанского (Приволжского) федерального университета при разработке документов, регламентирующих деятельность коллегиальных органов управления, порядок заключения и исполнения договоров, осуществления закупок товаров (работ, услуг) для нужд федерального государственного автономного образовательного учреждения. Теоретические положения и выводы, предложения по совершенствованию законодательства представлены автором в качестве докладов, сообщений на следующих международных научно-практических конференциях: VI ежегодной конференции «Юридический позитивизм и конкуренция теорий права: история и современность» (к 100-летию со дня смерти Г.Ф. Шершеневича) (Иваново, 5-8 октября 2012 г.); третьем и четвертом пермских конгрессах учёных-юристов (Пермский государственный национальный исследовательский университет, 12 октября 2012 г., 18-19 октября 2013 г.); VIII Международной научно - практической конференции преподавателей, студентов, магистрантов, аспирантов (Курский государственный университет, 2012 г.).

Положения диссертационного исследования используются в учебном процессе ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» при проведении семинарских занятий по актуальным проблемам гражданского

и предпринимательского права.

Структура диссертации определена её целью и задачами. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, разделённых на семь параграфов, заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** автор обосновывает актуальность темы, освещает степень её научной разработанности, определяет объект, цель и задачи, методологическую основу исследования, обосновывает научную новизну, формулирует основные положения, выносимые на защиту, раскрывает теоретическую и практическую значимость, приводит данные об апробации результатов проведённого исследования.

Глава 1 *«Правовые основы деятельности автономного учреждения как юридического лица»* включает три параграфа, определяющие место автономного образовательного учреждения в системе юридических лиц.

В **первом** параграфе *«Становление и развитие института автономного учреждения»* прослеживается эволюция учреждения как юридического лица в теории и законодательстве, раскрываются экономические и правовые предпосылки легализации автономного учреждения как самостоятельного типа в системе учреждений по российскому праву.

Автором были исследованы научные представления об учреждении дореволюционного, советского и современного периодов. Отмечено употребление в отечественном гражданском праве понятия «учреждение» в отличном от традиционного смысле, в значении самостоятельной организационно-правовой формы юридического лица, наделённой всеми присущими ему признаками с учётом особенностей их проявления в рамках учреждения.

Показано отличие российского права, допускающего возможность создания учреждений на основе публичной (государственной и

муниципальной) и частной собственности, от иных правопорядков, которыми либо вообще не предусмотрено существование учреждения как субъекта гражданско-правовых отношений, либо допускается участие в них исключительно публичных учреждений. В работе прослежено развитие правовой регламентации госбюджетного учреждения в целях выявления экономических и правовых предпосылок его дальнейшей дифференциации на отдельные типы, рассмотрена эволюция российского законодательства об учреждениях второй половины 2000-х годов, в результате которой получили легальное закрепление автономное, бюджетное и казённое учреждения.

Дифференциация правовой регламентации частных учреждений и установленных законом типов государственных и муниципальных учреждений дополняется возможностью определения законом и иными правовыми актами особенностей правового положения учреждений, создаваемых в различных сферах. В отношении образовательных учреждений такие особенности установлены Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», типовыми положения об учреждениях отдельных видов. Наличие широкого массива нормативно-правовых актов не способствует чёткому определению гражданско-правового статуса не только отдельных типов и видов учреждений, но и в целом учреждения как самостоятельной организационно-правовой формы юридического лица.

Автор считает целесообразным закрепить в ГК РФ нормы, регулирующие гражданско-правовой статус частных, бюджетных и казённых учреждений, исключив соответствующие нормы из Федерального закона «О некоммерческих организациях», Бюджетного кодекса РФ (в нем следует оставить лишь правовые нормы, закрепляющие финансово-правовой статус казённых учреждений), иных нормативных актов, что устранил противоречия между ними и ГК РФ, разрешит вопросы, связанные с соотношением отдельных законов. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» может быть дополнен правовыми нормами, устанавливающими особенности гражданско-правового статуса автономных учреждений, создаваемых в

различных сферах, в том числе и в сфере образования, при их наличии.

Во **втором** параграфе *«Отличия автономного учреждения от иных учреждений»* рассмотрены этапы формирования современной системы учреждений в российском законодательстве, проведено сравнение автономного учреждения с другими типами государственных и муниципальных учреждений (бюджетным, казённым), а также с частным учреждением. Выделены общие признаки, присущие учреждению и позволяющие законодателю рассматривать его как одну организационно – правовую форму.

Наряду с признаками, являющимися общими для различных видов и типов учреждений, выявлены отличия автономного учреждения от иных типов государственных и муниципальных учреждений, а также от частных учреждений, которые позволяют определить преимущества и недостатки рассматриваемого типа учреждения, что актуально для разрешения вопроса о целесообразности его создания в той или иной сфере, в частности, в сфере образования.

Изменение в рамках совершенствования законодательства правового статуса бюджетного учреждения с 1 января 2011 г. позволило сделать вывод о его сближении со статусом автономного учреждения. Однако тщательный анализ правовых норм, регламентирующих особенности их правового статуса, показывает, что различия между ними всё же имеются. При этом автономные учреждения, как правило, находятся в более выгодном положении - им предоставлены более широкие правовые возможности. Тем не менее имеются и определённые различия, которые не являются обоснованными и необходимыми, например, в ограничении сфер, в которых могут быть созданы учреждения того или иного типа. Так, если бюджетные учреждения могут быть созданы в различных сферах без каких-либо ограничений, то для автономных учреждений установлены определённые ограничения в отношении возможности их создания в определённых сферах. В работе содержится подробный перечень законодательных актов, устанавливающих возможность создания автономных учреждений в определённых сферах и применительно к

установленным видам деятельности.

Представляется, что ограничение сфер деятельности, в которых могут быть созданы автономные учреждения, путём обязательного их закрепления в федеральных законах, утратило своё значение, поскольку не может способствовать обеспечению сокращения бюджетных расходов в условиях изменения законодательства, частности, в связи с принятием Федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», предусматривающего специальный порядок проведения закупки товаров, работ, услуг для автономных учреждений. Названные обстоятельства обуславливают предложение об исключении из п.1 ст.2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» указания на необходимость обязательного закрепления сфер, в которых могут создаваться автономные учреждения, федеральными законами.

Исследование особенностей гражданско-правового статуса различных видов учреждений показало, что автономное учреждение, по сравнению с бюджетным и тем более казённым, более самостоятельно в осуществлении своей уставной, в том числе приносящей доход, деятельности, поскольку решение всех вопросов по распоряжению имуществом (за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним учредителем на праве оперативного управления) зависит только от самого учреждения (его органов управления), но не от учредителя.

В **третьем** параграфе *«Понятие автономного образовательного учреждения»* выявляются характерные черты автономного образовательного учреждения и формулируется его понятие. Правовая характеристика автономного образовательного учреждения как субъекта гражданско-правовых отношений должна учитывать, с одной стороны, принадлежность рассматриваемого субъекта к организационно-правовой форме учреждения как некоммерческой организации, с другой стороны – вид осуществляемой им деятельности. Это предопределило в целях всестороннего рассмотрения гражданско-правового положения автономного образовательного учреждения

необходимость рассмотрения комплекса регулирующих различные аспекты его функционирования нормативно-правовых актов, относящихся к гражданскому и образовательному законодательству.

Правовой статус образовательного учреждения определяется также уставом либо общим положением об организациях этого вида. Уставы образовательных учреждений разрабатываются на основе типовых положений об отдельных типах и видах образовательных учреждений. Тип и вид автономного образовательного учреждения устанавливаются учредителем на этапе его создания (в частности, решением собственника) и могут быть изменены по решению учредителя. Для автономных образовательных учреждений высшего образования могут устанавливаться категории «федеральный университет» и «национальный исследовательский университет». Таким образом, федеральный университет утратил роль отдельного самостоятельного вида и является в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» одной из категорий образовательных организаций высшего образования.

В работе выявлено соотношение понятий «образовательное учреждение» и «образовательная организация», «автономное учреждение, осуществляющее обучение» и «автономное образовательное учреждение», предложено определение последнего. В результате исследования автор пришёл к выводу, что автономные образовательные учреждения следует отличать от иных автономных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность, в частности, от автономных учреждений, осуществляющих обучение. Целью создания и основным видом деятельности автономного образовательного учреждения является осуществление на основании лицензии образовательной деятельности по реализации образовательных программ. Автономные образовательные учреждения вправе осуществлять те образовательные программы, которые предусмотрены их типом. Автономные учреждения, осуществляющие обучение, не делятся на типы в зависимости от осуществления определённых образовательных программ. Осуществление ими

образовательной деятельности не является целью их создания и допускается законом лишь в качестве дополнительного вида их деятельности, вследствие чего они вправе осуществлять лишь те образовательные программы, которые предусмотрены законом.

Глава 2 *«Особенности гражданско-правового статуса автономного образовательного учреждения»* состоит из четырёх параграфов, отражающих специфику проявлений признаков юридического лица в отношении автономных образовательных учреждений.

В **первом** параграфе *«Создание, реорганизация и ликвидация автономного образовательного учреждения»* исследуются особенности возникновения и прекращения автономного образовательного учреждения как самостоятельного субъекта гражданско-правовых отношений.

Показано, что создание автономного образовательного учреждения регулируется общими нормами гражданского законодательства, действие которых распространяется на все юридические лица, специальными нормами Федерального закона *«Об автономных учреждениях»*, регулирующими особенности создания автономных учреждений, Федеральным законом *«Об образовании в Российской Федерации»*, а также нормативно-правовыми актами, устанавливающими порядок создания различных типов образовательных учреждений.

Автономное образовательное учреждение может быть создано путем учреждения (вновь образуется) либо изменения типа существующего государственного (муниципального) образовательного учреждения, являющегося наиболее распространённым способом его создания.

В рамках данного параграфа детально рассмотрена процедура создания автономного образовательного учреждения, в том числе путём изменения типа существующего государственного (муниципального) образовательного учреждения, исследованы порядок, обязательные и дополнительные условия принятия решения о его создании, компетенция и участие органов государственной власти и местного самоуправления в данном процессе, особый

порядок создания федеральных университетов.

Обязательными условиями для принятия решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения являются инициатива или согласие самого государственного или муниципального учреждения, а также соблюдение конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования. При этом Правительством Российской Федерации могут быть установлены дополнительные условия для принятия решения о создании федерального автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного учреждения.

Исследована допустимость создания отдельных видов автономных образовательных учреждений исключительно Российской Федерацией либо Российской Федерацией или её субъектами. Рассмотрены установленные Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» случаи создания образовательных организаций исключительно Российской Федерацией, к числу которых отнесены образовательные организации, реализующие образовательные программы высшего образования в области обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка, общеобразовательные организации со специальными наименованиями «президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «нахимовское военно-морское училище», «кадетский (морской кадетский) военный корпус» и профессиональные образовательные организации со специальным наименованием «военно-музыкальное училище». Отдельные виды образовательных организаций согласно вышеназванному закону могут быть только государственными и, соответственно, создаваться Российской Федерацией либо субъектами Российской Федерации.

Сформулирован вывод об отсутствии компетенции органов местного самоуправления при реализации ими права на создание муниципальных образовательных организаций высшего образования, кроме органов местного самоуправления городских округов в рамках их полномочий на решение

вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения городского округа.

Изложена позиция автора по вопросу о правовой природе создания автономного образовательного учреждения путём изменения типа государственного или муниципального учреждения. Так как автономное учреждение является типом учреждения, но не самостоятельной организационно-правовой формой, его образование в результате изменения типа существующего учреждения не может рассматриваться в качестве преобразования как разновидности реорганизации, поскольку при этом не происходит изменения организационно-правовой формы юридического лица, несмотря на наличие отдельных элементов, присущих реорганизации юридических лиц. Автором подробно рассмотрены сходства и различия преобразования и изменения типа учреждения.

В результате анализа норм законодательства, а также доктринальных позиций представляется возможным сделать иной вывод в отношении природы и последствий изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Следует полагать, что образование автономного учреждения путём изменения типа государственного (муниципального) учреждения (бюджетного или казённого) является особым способом его создания, отличным от учреждения и реорганизации, так как приводит не к возникновению нового юридического лица, а к изменению статуса существовавшего ранее учреждения.

Исследована проблема обеспечения прав кредиторов изменяющих тип государственных и муниципальных учреждений. Установлено, что правовая норма о недопущении изъятия или уменьшения имущества (в том числе денежных средств), закреплённого за государственным или муниципальным учреждением, при создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения, является декларативной, что не позволяет рассматривать её в качестве действенного способа обеспечения защиты интересов кредиторов изменяющего тип учреждения. Механизм реализации вышеприведённой нормы отсутствует,

поскольку создание автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не предусматривает составления реестра кредиторов с определением общего объема их требований.

Рассмотрены особенности реорганизации или ликвидации автономного образовательного учреждения: необходимость соблюдения при реорганизации конституционных прав граждан в социально-культурной среде, в том числе прав граждан на получение бесплатного образования; необходимость предварительного получения положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения. Кроме того, принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципального автономного образовательного учреждения не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения.

Второй параграф *«Органы автономного образовательного учреждения»* раскрывает систему и компетенцию органов управления автономного образовательного учреждения.

Управление автономным образовательным учреждением осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об автономных учреждениях» с учётом особенностей, установленных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», в частности, сочетания принципов единоначалия и коллегиальности. Исходя из закреплённых законом принципов, в нём в обязательном порядке формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся общее собрание (конференция) работников (или работников и обучающихся) образовательной организации, педагогический совет (в образовательной организации высшего образования - ученый совет), наблюдательный совет. Кроме того, дополнительно могут формироваться попечительский совет, управляющий совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации.

Наблюдательный совет в процессе управления автономным учреждением принимает три типа актов: рекомендации, заключения и решения. Автором

обоснована необходимость расширения круга вопросов, по которым наблюдательный совет автономного учреждения принимает 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.

В **третьем** параграфе *«Имущество автономного образовательного учреждения»* раскрываются особенности обособления его имущества на праве оперативного управления. Дана характеристика правового режима двух различных категорий имущества автономного образовательного учреждения. Уделено внимание критериям отнесения имущества к «особо ценному движимому имуществу», порядку формирования видов «особо ценного движимого имущества» применительно к автономным образовательным учреждениям, обоснована целесообразность использования термина «особо ценное имущество» вместо «особо ценное движимое имущество».

Четвёртый параграф *«Участие автономного образовательного учреждения в гражданском обороте»* освещает наиболее значимые аспекты такого участия, в том числе правовое регулирование поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью, участия в создании и деятельности иных юридических лиц.

До конца 2011 года заключение автономными учреждениями договоров поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг не регулировалось нормами специального федерального закона и осуществлялось на основе общих положений гражданского законодательства. С 1 января 2012 года (для автономных учреждений, созданных муниципальными образованиями – с 1 января 2014 года) порядок и основные требования к закупке товаров (работ, услуг) устанавливаются положением о закупке, которое в соответствии с пп. 3

п. 3 ст. 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в обязательном порядке должно быть утверждено наблюдательным советом автономного учреждения, однако совершение названных действий остаётся за пределами компетенции наблюдательного совета автономного учреждения, определяемой правовыми нормами Федерального закона «Об автономных учреждениях».

В целях приведения вышеназванного закона в соответствие с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» предложено дополнить статью 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях», определяющую компетенцию наблюдательного совета автономного учреждения, указанием на необходимость утверждения им положения о закупках, а также закрепить порядок такого утверждения.

В результате исследования совершения автономным образовательным учреждением крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, установлено, что определение названных сделок в Федеральном законе «Об автономных учреждениях» допускает возможность намеренного разделения одной сделки на несколько с целью исключить обязательность применения установленного законом порядка их совершения. С учётом этого предложено расширить понятия крупной сделки и сделки, в совершении которых имеется заинтересованность, закреплённые в статьях 14 и 16 Федерального закона «Об автономных учреждениях», распространив их также на несколько взаимосвязанных сделок.

Далее в параграфе рассмотрено участие автономных образовательных учреждений в создании и деятельности юридических лиц. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» допускает возможность такого участия, не устанавливая каких-либо ограничений или запретов в отношении конкретных видов юридических лиц. Однако необходимо учитывать содержание общей нормы п. 6 ст. 66 ГК РФ о том, что учреждения могут быть участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере с разрешения

собственника имущества учреждения, если иное не установлено законом.

Одно из исключений из п. 6 ст. 66 ГК РФ установлено в отношении автономного учреждения, руководитель которого принимает решение по вопросам участия автономного учреждения в других юридических лицах после рассмотрения заключения наблюдательного совета автономного учреждения. Таким образом, разрешение учредителя по этим вопросам не требуется. Установленный Федеральным законом «Об автономных учреждениях» механизм предусматривает единоличное принятие решения по столь важным вопросам руководителем автономного учреждения, что содержит потенциальный риск. В связи с этим предлагается расширить круг вопросов, по которым наблюдательный совет автономного учреждения принимает решения, обязательные для руководителя автономного учреждения, за счёт отнесения к нему пп. 5 п.1 ст. 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях», то есть 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.

В **заключении** кратко изложены основные результаты исследования, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Основные положения диссертации опубликованы:

1. В рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Заболотный, С.Н. Наименование автономного образовательного учреждения / С.Н. Заболотный // Закон и право. - 2014. - № 3. – С. 69-71(0,21 п. л.).

2. Заболотный, С.Н. Автономное образовательное учреждение как субъект образовательной деятельности / С.Н. Заболотный // Закон и право. – 2014. № 2. – С. 50-51 (0,2 п. л.).
3. Заболотный, С.Н. Автономное учреждение как субъект гражданских правоотношений / С.Н. Заболотный // Юрист ВУЗа. – 2012. - № 10. - С. 58-61 (0,31 п. л.).

II. В иных научных изданиях:

4. Заболотный, С.Н. Понятие образовательной организации: новелла законодательства / С.Н. Заболотный // Четвёртый пермский международный конгресс учёных-юристов: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Пермь, Перм. гос. нац. иссл. ун-т, 18-19 октября 2013 г.) / отв. ред. О.А. Кузнецова. – Пермь, 2013. – С. 105-107 (0,2 п. л.).
5. Заболотный, С.Н. К вопросу о сферах деятельности автономных учреждений / С.Н. Заболотный // Юридический позитивизм и конкуренция теорий права: история и современность (к 100-летию со дня смерти Г.Ф. Шершеневича): материалы VI ежегодной Международной научно-практической конференции, Иваново, 5-8 октября 2012 г.: в 3 ч./ отв. ред. О.В. Кузьмина, Е.Л. Поцелуев. Ч. 2. – Иваново: Иван. гос. ун-т, 2012. – С. 190-196 (0,4 п. л.).
6. Заболотный, С.Н. О порядке определения особо ценного имущества автономного образовательного учреждения / С.Н. Заболотный // Третий пермский конгресс учёных-юристов: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Пермь, Перм. гос. нац. иссл. ун-т, 12 октября 2012 г.) / отв. ред. О.А. Кузнецова. – Пермь, 2012. – С. 66-68 (0,2 п. л.).
7. 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 / отв. ред. О.В. Тагашева. – Курск: КГУ, 2012. - С. 156-158 (0,22 п. л.).