

самим –надеяться на бюджет или решать свои проблемы по большей части самостоятельно и отказываться от статуса бюджетных. При первом варианте учреждение теряет возможность дополнительного заработка – все доходы сверх государственных переводятся в бюджет, при втором – изначально слабые организации попадают в зависимость от наблюдательных советов. При этом члены этих советов – в основном чиновники, которые не обязаны привлекать какие бы то ни было средства.

Для образовательных учреждений, не имеющих поддержки со стороны крупных компаний, такое положение вещей означает фактическое лишение средств к существованию. Причем государство, таким образом, «подталкивает падающего», давая явные преимущества сильным организациям и снимая с себя долю ответственности за слабые.

Кожевников О.А.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Политическая и экономическая реформы, продолжающиеся уже не один год, привели к возникновению новых юридических форм и понятий, к числу которых относится понятие некоммерческой организации и ее отдельных видов. Актуальность исследования процессов их правового регулирования и функционирования нарастает с каждым годом. Это подтверждается постоянными изменениями и дополнениями, которые вносятся в федеральные законы, регулирующие правовой статус и порядок деятельности некоммерческих организаций.

Так, Федеральным законом от 10 января 2006 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» в правовой оборот введено понятие иностранной некоммерческой организации, изменен порядок государственной регистрации некоммерческих организаций, Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 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» в юридический оборот было внесено понятие частного учреждения, а государственные и муниципальные учреждения были разбиты на бюджетные и автономные учреждения.

Перечислением федеральных законов, вносящих корректировку в правовую регламентацию деятельности некоммерческих организаций в РФ, не ограничивается повышенный интерес к объединениям данного рода. Это, прежде всего, связано с тем, что общество и государство на современном этапе развития переживают болезненный этап поиска «золотой середины» между состоянием государственного контроля и состоянием саморегулирования, сбалансированности государственных и частных интересов.

К сожалению, повышенное внимание к правовому статусу и деятельности некоммерческих организаций не всегда сопровождается качественной деятельностью федерального законодателя.

8 января 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Данный закон был разработан в соответствии с принципами реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003 - 2004 годах и на период до 2006 г. во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2003 г. N 1688-р. Указанный закон предусматривает создание нового типа государственного (муниципального) учреждения – автономного учреждения, образуемого исключительно с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в лице соответствующих органов.

Проанализировав этот закон, можно сказать, что данный правовой акт имеет целый ряд недостатков правового характера, в том числе и в части юридической техники. Насколько можно судить из содержания, автономному учреждению предоставляется более широкая свобода

в привлечении, наряду с бюджетными, иных средств за счет деятельности, не выходящей за рамки специальной правоспособности, а также в распоряжении указанными средствами. При этом в отличие от бюджетного учреждения его учредитель (собственник) не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения (п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

Такая формулировка фактически означает законодательный отказ от субсидиарной ответственности собственника по обязательствам автономного учреждения, что, на наш взгляд, противоречит организационно-правовой природе учреждения и самое главное порождает юридическую безответственность. Так, в соответствии с п.1 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях», автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Таким образом, если органы государственной власти, местного самоуправления в рамках своих полномочий в указанных сферах определяют задание для автономного учреждения в соответствии с его уставом, профинансируют это задание за счет субвенций и субсидий, а потребитель не получит от автономного учреждения работы или услуги надлежащего качества и в нужном объеме, то никакой имущественной ответственности собственник не несет за фактически ненадлежащее исполнение полномочий, которые на него возложены законодательством.

Кроме того, «особенная безответственность» собственника автономного учреждения по сравнению с собственниками частных и бюджетных учреждений, на наш взгляд, не совсем соответствует

конституционному принципу равенства всех перед законом. Анализируя далее текст закона, можно выявить целый ряд юридических нестыкровок. П.13 ст.5 Федерального закона «Об автономных учреждениях» гласит, что в случае принятия уполномоченным органом решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения применяются правила пп 1, 2 ст. 60 Гражданского кодекса Российской Федерации, которыми установлено, что «учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о реорганизации юридического лица, обязаны письменно уведомить об этом кредиторов реорганизуемого юридического лица. Кредитор реорганизуемого юридического лица вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является это юридическое лицо, и возмещения убытков». Вроде бы все логично, однако, когда читаем п.14 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях», логика начинает подводить: «создание автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа существующего государственного или муниципального учреждения в его устав вносятся соответствующие изменения». Таким образом, законодатель, прямо указывая на применение Гражданского кодекса РФ к отношениям, которые в нем именуются «реорганизацией», а статья федерального закона отрицает данного рода правоотношения. Таким образом, автор данной статьи, на фоне «юридической безответственности», о которой сказано выше, не завидует кредиторам государственных и муниципальных учреждений, при изменении собственником типа данных учреждений.

Ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» определяет способы создания автономных учреждений. Таких способов два: создание автономного учреждения путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Считаем, что содержание понятия «тип муниципального

или государственного учреждения», данного в указанном законе, не совсем соответствует аналогичному понятию в других правовых актах. Возьмем для примера п. 4 ст. 12 Федерального закона «Об образовании», согласно которому в РФ существуют следующие типы образовательных учреждений:

- 1) дошкольные;
- 2) общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
- 3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- 4) учреждения дополнительного образования взрослых;
- 5) специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;
- 6) учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
- 7) учреждения дополнительного образования детей;
- 8) другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Таким образом, в сфере образования тип образовательного учреждения определяется не формой собственности, а уровнем и направленностью реализуемых учреждением образовательных программ. С учетом того, что в соответствии с п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об образовании» действие законодательства Российской Федерации в области образования распространяется на все образовательные учреждения на территории Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности, у правоприменителя возникает вопрос не только о толковании однородных терминов, но и о порядке применения в сфере образования двух равнозначных по юридической силе законов.

Развитие любой отрасли законодательства, да и юридической науки в целом, подчиняется законам преемственности, отступление от которых

обедняет законодательство и научную мысль. Развитие законодательства с учетом исторического подхода – не только необходимое условие полноценного развития законодательства и науки, но и дань памяти тем, кто трудился на ее благо.

Эффективное законодательство невозможно без опоры на достижения предшественников. Однако, анализируя текст Федерального закона «Об автономных организациях» можно с уверенностью сказать, что исторический подход у законодателя в данном случае не сработал. Во многих статьях указанного закона имеются отсылочные нормы к нормативным правовым актам, которые должны принять Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. В соответствии со ст. 21 Федерального закона «Об автономных организациях» данный закон вступает в силу по истечении 60 дней после дня официального опубликования. Текст закона был опубликован в Собрании законодательства РФ 06.11.2006, в Российской газете – 08.11.2006, следовательно, максимум с 8 января 2007 г. вышеуказанный федеральный закон уже вступил в силу. Однако автор не откроет секрета, если сделает вывод о том, что Федеральный закон «Об автономных организациях» не применим без подзаконных актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Возвращаясь к историческому подходу, можно сказать, что за короткий промежуток времени законодатель второй раз наступают на «грабли», регулируя имущественные отношения на федеральном уровне, что существенным образом снижает эффективность правоприменительной практики.

Общеизвестно, что 22 августа 2004 года был принят Федеральный закон № 122-ФЗ «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 РФ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конституционных прав на местное самоуправление».

31 декабря 2005 года Федеральным законом № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничение полномочий» в п.11 ст.154 Федерального закона № 122-ФЗ внесены изменения, в том числе следующего содержания: «Перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации». Действие изменений в Федеральный закон № 122-ФЗ, внесенных Федеральным законом № 199-ФЗ, началось с 1 января 2006 года. А перечень документов Правительством был утвержден Постановлением Правительства РФ № 374 лишь 13 июня 2006 года. Введение в федеральные законы отсылочных норм привело к тому, что более 5 месяцев собственники имущества не могли в установленном законом порядке применить п.11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ. А опережающее применение положений п.11 ст. 154 указанного закона федеральными органами исполнительной власти привело к запросу Правительства Москвы в Конституционный Суд РФ, который в свою очередь вынес Постановление от 30 июня 2006 г. № 8-П по указанному запросу; опережающее применение п.11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ региональными органами исполнительной власти привело к судебному спору в Арбитражном суде Свердловской области между Правительством Свердловской области и Администрацией

города Екатеринбурга с последующим обращением главы Екатеринбурга в Конституционный Суд РФ.

Казалось бы, законодатель должен был сделать определенные выводы, так нет, 3 ноября 2006 г. появляется Федеральный закон «Об автономных учреждениях», который как было указано выше, вступил в силу 8 января 2007 года. В данном законе мы опять видим отсылочные нормы на постановление Правительства РФ. Такие ссылки содержат п.10, ст. 2, п.3 ст. 3, п.8 ст. 5 и т.д. Внимательное изучение указанных отсылочных норм приводят нас к выводу о том, что принятый Государственной Думой РФ и одобренный Президентом РФ Федеральный закон «Об автономных учреждениях» опять не работает после вступления его в силу, поскольку Правительством РФ к 8 января 2007 г. еще не приняты указанные выше постановления.

Ученые и практики уже давно подчеркивали, что важность правовой нормы заключается в ее способности регулировать общественные отношения, быть полезной для их участников. По справедливому определению В.М. Баранова, ценность нормы – в ее способности служить целью и средством для удовлетворения потребностей¹.

Однако, те противоречивые нормы права, о которых было сказано выше, этого предназначения не выполняют, "свою службу не служат", бездействуют и это связано, прежде всего, с различными дефектами законодательства.

В завершение отметим, что никто не умаляет важности и необходимости правового регулирования как отдельных видов, так и в целом такого вида объединения как некоммерческие организации, но тот факт, что, принимая правовые акты высшей юридической силы, законодатель должен вести непрерывную борьбу с «дефектным» законодательством, никто не отменял, иначе эти дефекты "бросают тень" на право в целом и на механизм правового регулирования в частности,

¹ См.: Нормы советского права. Проблемы теории / Под ред. В.М. Байтина, В.К. Бабаева. Саратов, 1987. С. 137.

противоречат сущности, истинному назначению норм права – служить потребностям общества, а значит, и потребностям каждого из нас.

Костромин В.М.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ

Повышение эффективности управления государственными и муниципальными образовательными учреждениями любого типа является одной из важнейших проблем особенно в период модернизации законодательной базы. Модернизация законодательной базы – это, прежде всего, разработка и принятие новых законодательных актов, регулирующих отношения в сфере образования, которые выступают в качестве действенного механизма решения вопросов повышения эффективности управления процессами реформирования в образовательной отрасли. Так, 2007 году по заявлению председателя комитета по образованию и науке Государственной Думы планируется изменить только законодательство о высшем и послевузовском образовании на 35- 50%.

Повышение эффективности управления процессами реформирования в образовательной отрасли в целом складывается из нескольких основных направлений таких как: стандартизация образования; контроль за качеством образовательных услуг; лицензирование образовательной деятельности и другие. Однако следует отметить, что особое место занимают два основополагающих направления, составляющих фундамент всей образовательной отрасли – это управление финансами и управление имущественным комплексом.

Рассмотрим вопросы управления финансовым и имущественным комплексом в сфере образования с учетом принятия Федеральных законов от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и № 175-ФЗ