

В диссертационный совет Д 521.023.02
при Московской академии экономики и права
117105, Москва, Варшавское шоссе, дом 23

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию
Заболотного Сергея Николаевича
на тему «Гражданско-правовой статус автономного образовательного
учреждения»,

представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 12.00.03 – гражданское право, предпринимательское право,
семейное право, международное частное право.

Следует констатировать, что в последние полтора десятилетия исследовательский интерес ученых-правоведов к проблемным вопросам в сфере образовательных правоотношений остается неизменно высоким, что, в частности, подтверждается и тем анализом современных научных исследований в указанной области, который предпринят автором настоящей работы.

Проблема, выбранная Заболотным Сергеем Николаевичем для научной разработки на уровне кандидатского диссертационного исследования, находится на стыке теоретических и прикладных исследований правовой конструкции юридического лица в целом и автономных образовательных учреждений, в частности, в условиях реформирования Российского гражданского права и образовательного законодательства, выработки правовых подходов к решению обозначенной проблемы в целях наиболее оптимального, соответствующего целям создания и деятельности данных юридических лиц, нормативно-правового определения их гражданско-правового статуса.

Принятие в 2012 году Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», положения которого во многом объективно носят общий концептуальный характер, определило вектор правового регулирования общественных отношений в сфере образования. Закон упорядочил типологию образовательных организаций. Глава 33 данного Федерального закона содержит нормы, регламентирующие правовое

положение образовательных организаций и иных организаций, осуществляющих обучение.

Особенности правового положения некоммерческих организаций, созданных в форме автономных учреждений, определены Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Федеральный закон «Об автономных учреждениях»).

При этом с учетом принятия Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» требуют переосмысления и дальнейшей проработки как теоретические аспекты правовой конструкции автономного образовательного учреждения, так и состояние действующего законодательства, определяющего правовой статус такого учреждения и особенности его участия в гражданском обороте.

Проблематика становления и развития новых организационно-правовых форм образовательных организаций в последние годы подверглась определенной разработке, однако многие вопросы в указанной сфере правового регулирования требуют более глубокого и всестороннего теоретического исследования и практического осмысления.

Вышесказанное позволяет сделать вывод об актуальности и своевременности диссертационного исследования, выполненного по актуальной научной и практической теме и, безусловно, имеющего большое значение как для науки гражданского права, так и для правоприменительной практики в данной сфере. При этом необходимо отдать должное автору настоящей работы, который предпринял успешную попытку с новых научных позиций взглянуть на обсуждаемые научным сообществом проблемы и предложить свой вариант их решения.

Результатом предпринятого автором исследования явилось выделение и формулирование особенностей правового статуса автономных образовательных учреждений при его создании, реорганизации, прекращении, формировании органов управления и имущества, участии в гражданском обороте, что позволило диссертанту установить самостоятельное место автономного образовательного учреждения, в системе организаций осуществляющих образовательную деятельность.

Наиболее значимые результаты, полученные диссертантом в ходе исследования, отражены в положениях, выносимых на защиту, в том числе, содержащих конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего правовое положение автономных образовательных учреждений.

По нашему мнению, особого внимания и поддержки заслуживает предложение автора использовать вместо определенного в Федеральном законе «Об автономных учреждениях» понятия «особо ценное движимое имущество» 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 (восьмое положение, выносимое на защиту).

Содержание положений, выносимых на защиту свидетельствует о научной новизне выводов, содержащихся в представленной научно-исследовательской работе.

Научная обоснованность результатов исследования следует из предпринятого автором обобщения имеющихся теоретических исследований российских ученых в сфере гражданского права, теории и истории права, из вдумчивого анализа положений действующего гражданского законодательства и законодательства в сфере образования, использования актов судебных органов, различных фактических материалов по теме исследования.

К достоинствам данной работы следует отнести последовательность изложения и умозаключений автора, историко-правовой и сравнительно-правовой анализ значительного числа нормативных правовых актов по теме исследования, в том числе принятых на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Работа имеет четкую и логичную структуру, позволяющую в достижь поставленной цели. По структуре работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка.

Первая глава, посвященная характеристике правовых основ деятельности автономного учреждения, что позволяет определить место автономного образовательного учреждения в системе юридических лиц, включает в себя три параграфа.

Первый параграф представляет собой историко-теоретический экскурс по вопросу становления и развития института учреждения в целом, и автономного учреждения, в частности. Обращаясь к работам российских цивилистов как дореволюционного, советского, так и современного периодов, автор констатирует, что учреждения как вид некоммерческих юридических лиц были известны как дореволюционному, так и советскому праву. В настоящее время, указывает диссертант, учреждение может быть создано на базе всех указанных в законодательстве форм собственности.

Анализируя действующее законодательство, регламентирующее правовой статус различных с точки зрения целевого назначения учреждений, Заболотный С.Н. приходит к выводу о том, что наличие широкого массива нормативно-правовых актов, регулирующих правовой статус учреждений, не способствует четкому определению гражданско-правового статуса не только отдельных типов и видов учреждений, но и в целом учреждения как самостоятельной организационно-правовой формы юридического лица.

При этом автором высказано достаточно дискуссионное предложение о закреплении в ГК РФ норм, регулирующих гражданско-правовой статус частных, казенных и бюджетных учреждений с исключением соответствующих норм из Закона о некоммерческих организациях, Бюджетного кодекса РФ, иных нормативных актов, что должно устранить имеющиеся противоречия между ними и ГК РФ, а также проблему соотношения с отдельными законами.

Второй параграф первой главы направлен на выявление отличий автономного учреждения от иных учреждений. Автором указываются как уже выделенные в литературе общие признаки учреждений, и высказывается обоснованное предложение дополнить к уже сформулированным признакам

такой признак, как невозможность применения банкротных процедур в отношении любого учреждения, закрепленный в пункте 1 статьи 65 ГК РФ.

Анализируя значительный массив нормативных правовых актов различного уровня, содержащих нормы о создании и деятельности учреждений в Российской Федерации, диссертант приходит к заключению о сближение правового статуса бюджетного учреждения со статусом автономного учреждения после 1 января 2011.

В данном параграфе делается обоснованный вывод о привлекательности правового статуса автономного учреждения в силу отмеченных автором особенностей, касающихся финансирования его деятельности, возможности распоряжаться закрепленным за учреждением на праве оперативного управления имуществом, открывать счета в кредитных организациях, осуществлять закупки товаров, работ, услуг, выступать в роли участника (учредителя) других юридических лиц.

Третий параграф первой главы обозначен «Понятие автономного образовательного учреждения». Автором исследован комплекс регулирующих различные аспекты его функционирования нормативно-правовых актов, относящихся к гражданскому и отраслевому (образовательному) законодательству.

При этом проведено разграничение автономного учреждения и автономной некоммерческой организации; установлено, что структура автономного учреждения является более сложной по сравнению со структурой учреждений иных типов; сформулировано предложение о дополнении статьи 6.1 Закона об автономных учреждениях указанием на собственника имущества автономного учреждения в целях исключения противоречий между нормой указанной статьи и нормой, закрепленной в статье 7 названного Закона; в рамках исследуемого вопроса проведен сравнительный анализ Закона об образовании 1992 года и Закона об образовании в Российской Федерации, а также Закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании; особое внимание уделено исследованию нового понятия «национальный

исследовательский университет»; проанализированы изменения в институте государственной аккредитации.

Результатом научных изысканий, предпринятых в данном параграфе, явилось формулирование достаточно выверенного с точки зрения соответствия положениям действующих нормативных правовых актов авторского определения автономного образовательного учреждения.

Вторая глава диссертации посвящена выявлению и исследованию особенностей гражданско-правового статуса автономного образовательного учреждения, состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе второй главы изучаются особенности создания, реорганизации и ликвидации автономного образовательного учреждения.

Автором отмечено, что законодательство не допускает возможности совместного учредительства в отношении автономного учреждения, что объясняется его унитарной природой. Справедливо указано, что наиболее распространенным способом создания автономного образовательного учреждения является изменение типа существующего государственного (муниципального) образовательного учреждения, поэтапно рассмотрена процедура указанного способа создания автономного образовательного учреждения.

В данной части работы дискутируется представляющий теоретический интерес вопрос о соотношении изменения типа государственного (муниципального) учреждения и реорганизации юридического лица в форме преобразования.

Органы автономного образовательного учреждения подвергаются изучению во втором параграфе второй главы диссертационного исследования, исходя из такого законодательно закрепленного принципа управления образовательной организацией как сочетание единоначалия и коллегиальности.

Приводятся и анализируются различные теоретические подходы к оценке статуса и роли наблюдательного совета автономного образовательного

учреждения, высказываемые в литературе предложения о внесении изменений в нормативные правовые акты по вопросам правовой регламентации формирования, компетенции и функционирования указанного коллегиального органа автономного образовательного учреждения.

Уделено должное внимание иным коллегиальным органам управления автономного образовательного учреждения.

В третьем параграфе второй главы рассматривается правовой режим имущества автономного образовательного учреждения.

Выделены особенности специального правового режима, установленного в отношении недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением учредителем или приобретенного им за счет средств, выделенных учредителем на приобретение этого имущества.

При этом безусловно заслуживает поддержки предложение автора о внесении уточнений в ч. 3. ст. 3 Закона № 174, а также в Постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 538 и нормативные правовые акты, принятые с соответствием с ним федеральными органами исполнительной власти, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями, в отношении определения особо ценного имущества, под которым следует понимать движимое и иное имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено.

Должное внимание уделено проблеме определения природы права самостоятельного распоряжения имуществом, полученным в результате осуществления приносящей доход деятельности.

Проведенное исследование позволило выделить в составе имущества автономного образовательного учреждения несколько групп, правовой режим которых имеет определенные различия: земельные участки, принадлежащие на праве постоянного (бессрочного) пользования, содержание которого допускает лишь возможности владения и пользования и исключает полностью

распорядительные действия; имущество, предоставленное собственником или приобретенное за счет выделенных им средств, включающее недвижимое и особо ценное движимое имущество.

Особенности участия автономного образовательного учреждения в гражданском обороте исследуются в четвертом параграфе второй главы.

Применительно к автономному образовательному учреждению анализируется понятие крупной сделки, сделки, совершаемой в процессе обычной хозяйственной деятельности.

В связи с изучением вопроса об участии автономного образовательного учреждения в создании и деятельности юридических лиц автором справедливо замечено, что установленный законом механизм, предусматривающий единоличное принятие решения по столь важным вопросам руководителем автономного учреждения, является недостаточным, и высказано заслуживающее внимания предложение о расширении круга вопросов, по которым наблюдательный совет автономного учреждения принимает решения, обязательные для руководителя автономного учреждения, за счет отнесения к нему пункта 5 ч. 1 ст. 11 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 к работе сформулированы основные выводы по результатам исследования.

В целом диссертант проделал значительную работу, ценность которой выражается в ее теоретической глубине, научности, а также в ее значении для совершенствования действующего законодательства в сфере образовательных правоотношений и практики его применения.

Указанное позволяет дать общую положительную оценку диссертации С.Н. Заболотного.

Автореферат соответствует теме диссертации и в целом раскрывает ее содержание. Основные положения диссертации отражены в семи публикациях, указанных в автореферате.

Наряду с несомненными достоинствами проведенного исследования в работе имеются отдельные недостатки и дискуссионные моменты.

1. На наш взгляд, недостаточно логичной и проработанной представляется предложенная автором дифференциация автономных образовательных учреждений по видам и типам (четвертое положение, выносимое на защиту): автономные образовательные учреждения, являясь типом, подразделяются на виды, а также на типы.

Более востребованным в научном и практическом значении, по нашему мнению, было бы проведение классификации автономных образовательных учреждений с выделением оснований предложенной классификации, исходя из подходов, предложенных гражданским законодательством и образовательным законодательством.

При этом при постановке задач исследования диссертантом в качестве одной из задач указана разработка именно классификации автономных образовательных организаций и ее критериев.

2. Предложение автора об установлении субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам учреждения, возникшим до изменения его типа на автономное, изложенное в шестом положении, выносимом на защиту, обосновывается необходимостью обеспечения более стабильных гарантий для защиты интересов кредиторов образовательных учреждений, исходя из того, что основными потребителями образовательных услуг являются физические лица как менее защищенная категория субъектов гражданского оборота.

Вместе с тем, учитывая достаточно большую по сравнению с иными типами учреждений (казенные, бюджетные) хозяйственную самостоятельность автономных учреждений, в первую очередь, при решении вопросов распоряжения имуществом, полагает ли диссертант, что подобное изменение норм об изменении ответственности учредителя приведет к

необоснованному возложению субсидиарной ответственности на учредителя учреждения по иным, не связанным непосредственно с оказанием образовательных услуг потребителям, обязательствам такого учреждения (например, вытекающим из договоров аренды, поставки и т.п.), с учетом положений пунктов 5 и 6 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», согласно которым собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения; автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения?

3. Четвертый параграф второй главы озаглавлен «Участие автономного образовательного учреждения в гражданском обороте», что предполагает исследование особенностей участия автономного образовательного учреждения в различных видах обязательственных правоотношений, вступление в которые обусловлено, в первую очередь, осуществлением таким учреждением основного вида деятельности – образовательной деятельности.

Вместе с тем, в диссертации в целом, и в данном параграфе, в частности, не получил освещения вопрос об участии автономного образовательного учреждения в правоотношениях с потребителями образовательных услуг, что обедняет содержание работы и несколько снижает ее практическую значимость.

4. К сожалению, автором не обращено внимание и не использованы результаты исследований, непосредственно затрагивающие вопросы, рассматриваемые в настоящей работе, изложенные в диссертации Караваева Николая Викторовича по теме «Юридическая личность негосударственного высшего учебного заведения», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 – гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право (защита состоялась в 2006 году в диссертационном совете, созданном при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) и в диссертации Шаклеиной Елены Витальевны на тему: «Гражданско-

правовой статус некоммерческих организаций», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 – гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право (защита состоялась в 2006 году в диссертационном совете, созданном при Российском государственном гуманитарном университете (РГГУ).

5. В первом и втором параграфах первой главы, имеющих, несомненно, важное теоретическое значение, исследовательские усилия автора сосредоточены на изучении общих положений об автономном учреждении как юридическом лице.

Одновременно с этим, поскольку данным проблемам автором уделено значительное внимание, данный подход несколько снизил возможности автора для более тщательного и детального исследования такого важного с теоретической и практической точек зрения вопроса как участие автономного образовательного учреждения в гражданском обороте во всей его многоплановости.

Вместе с тем указанные замечания имеют частный и дискуссионный характер, не снижают общую научную ценность диссертационного исследования, не влияют на его общую высокую положительную оценку.

Диссертация Заболотного С.Н. является научной квалификационной работой, законченным самостоятельным монографическим исследованием, в котором осуществлено теоретическое и практическое решение актуальной научной проблемы – разработки особенностей гражданско-правового статуса автономного образовательного учреждения на настоящем этапе развития гражданского и образовательного законодательства, что свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку гражданского права.

Вынесенные на защиту выводы и положения представляются достоверными, обоснованными и характеризуются новизной. Их совокупность имеет внутреннее единство и представляет несомненный интерес и ценность

не только для науки гражданского права, но и практической деятельности в сфере образовательных общественных отношений.

В целом представленная диссертация полностью соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям согласно Положению о присуждении ученых степеней от 24.09.2013 № 842 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 30.07.2014 № 723), а соискатель Заболотный Сергей Николаевич заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 – гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право.

Официальный оппонент:

Судья Тринадцатого арбитражного
апелляционного суда
кандидат юридических наук, доцент



Жукова
Татьяна
Валерьевна

17 февраля 2016 года

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук защищена по специальности 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Почтовый адрес: 191124 г. Санкт-Петербург, Суворовский проспект, д. 65
Телефон: (812) 647-59-84, 8-905-277-59572
E-mail: zhuta@inbox.ru

Подпись Д. Жуковой Т.В. удостоверено

