

Заключение по проекту Порядка создания образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, в научных организациях и иных организациях, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, кафедр, осуществляющих образовательную деятельность

Рассматриваемый проект Порядка создания образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, в научных организациях и иных организациях, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, кафедр, осуществляющих образовательную деятельность (далее – Порядок), 13.05.2013 на Едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (<http://regulation.gov.ru/project/1795.html>) при определении статуса указанных кафедр устанавливает ряд положений, которые создают предпосылки для нарушения требований гражданского законодательства, а также бюджетной и финансовой дисциплины, и нарушают установленную законом систему управления организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Согласно части 2 статьи 27 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании в РФ) структурное подразделение может лишь обеспечивать осуществление образовательной деятельности, поскольку сама образовательная деятельность и реализация соответствующих образовательных программ может осуществляться только образовательными организациями и в случаях, установленных законом, организациями, осуществляющими обучение, а также индивидуальными предпринимателями (см. пункты 17-20 статьи 2 и часть 1 статьи 21 Закона об образовании в РФ). Даже в отношении филиалов и представительств Закон об образовании в РФ указывает, что не только образовательная, но и любая финансово-хозяйственная деятельность осуществляется не этими подразделениями самостоятельно, но образовательной организацией «по месту нахождения ее филиала или представительства». Точно также, согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона от 23.08.1996 №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» «научная и (или) научно-техническая деятельность осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, физическими лицами – гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами, лицами без гражданства в пределах прав, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, и юридическими лицами при условии, если научная и (или) научно-техническая деятельность предусмотрена их учредительными документами», а не подразделениями юридических лиц.

Действительно пункт 5 части 2 статьи 72 Закона об образовании в РФ предусматривает возможность «создания образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, в научных организациях и иных организациях, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, кафедр, осуществляющих образовательную деятельность». Однако при толковании содержания данной формулировки необходимо учитывать как уже процитированные выше положения Закона об образовании в РФ и Федерального закона от 23.08.1996 №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», так и положения статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой структурные подразделения юридических лиц не являются субъектом имущественных отношений (имущество может принадлежать только соответствующей организации в целом); и статьи 20 Трудового кодекса Российской Федерации, где установлено, что структурные подразделения юридических лиц не могут являться субъектом трудовых отношений (работодателем может быть только соответствующая организация в целом). Также необходимо учитывать, что в соответствии с этим же подходом еще Федеральным законом от 10.11.2009 №260-ФЗ из Федерального закона от 22.08.1996 №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» было исключено понятие «структурные подразделения высшего учебного заведения, наделяемые по доверенности полностью или частично полномочиями юридического лица».

Таким образом, полагаем, что, когда Закон об образовании в РФ говорит о создании образовательной организацией «кафедр, осуществляющих образовательную деятельность», это должно толковаться либо как совместное создание самостоятельного юридического лица (по аналогии с созданием «хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности» на основании статьи 103 Закона об образовании в РФ) на основании объединения кадровых, материальных и иных ресурсов образовательной организации и организации, осуществляющей научно-исследовательскую деятельность, либо это должно рассматриваться как использование понятие «кафедра» в значении «коллектив научно-педагогических работников» по аналогии с понятием «научного коллектива», использованного, например, в пункте 5 статьи 13 Федерального закона от 23.08.1996 №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Данный подход к понятию «структурное подразделение» используется также и в ряде других нормативных актов. Например, в пункте 12 Приложения к Приказу Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 17.11.2006 №661 указывается, что «к структурным подразделениям по защите государственной тайны относятся: ... отдельные работники, на которых согласно должностным (функциональным) обязанностям возложена обязанность по защите государственной тайны и (или) работники, выполняющие работу с шифрами по совместительству и допущенные в установленном порядке к шифрам...».

Вместе с тем, представляется, что второй из изложенных выше законных вариантов толкования соответствующей нормы является более предпочтительным, поскольку в большей степени обеспечивает объединение кадровых, финансовых и материальных ресурсов различных организаций с целью повышения эффективности, качества и практической ориентированности образовательного процесса по программам высшего образования и усиления его связи с новейшими достижениями науки.

Однако авторы проекта не обращают внимание на принципиальную несовместимость изложенных выше законных вариантов понимания формулировки пункта 5 части 2 статьи 72 Закона об образовании в РФ и пытаются сочетать одновременно оба из описанных вариантов, указывая, с одной стороны, что «кафедра является структурным подразделением образовательной организации» (п. 2 Порядка), наделяя, с другой стороны, ее статусом фактически самостоятельного хозяйствующего субъекта, обладающего, например, кадровой самостоятельностью. В сравнении с ранее опубликованным проектом Порядка, в него внесены некоторые изменения, направленные на устранение указанных выше противоречий (о которых сообщалось в Заключении, направленном ранее письмом от 01.03.2013 №01-105-198), однако они не могут быть признаны достаточными.

Для приведения проекта Порядка в соответствии с требованиями законодательства предлагается внесение в него следующих изменений:

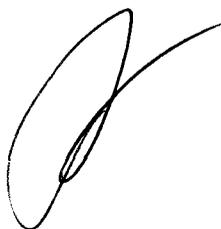
1. В абзаце втором пункта 4 Порядка слово «деятельности» заменить словом «создания» – у «кафедры» не может быть каких-либо самостоятельных целей деятельности, так как она является лишь структурным подразделением образовательной организации.

2. Пункт 5 Порядка исключить, поскольку он является избыточным.

3. Пункт 6 Порядка не соответствует установленным в статьях 26 и 28 Закона об образовании в РФ принципам самостоятельности образовательной организации в управлении всеми своими работниками независимо от того, в какие структурные подразделения они объединяются. Для устранения этого замечания необходимо заменить слова «по соглашению с организацией» словами «в соответствии с уставом».

4. В пункте 7 Порядка слова «кадровое обеспечение» заменить словами «Формирование коллектива», поскольку кафедра, являясь структурным подразделением организации, не обладает каким-либо обособленными кадровыми ресурсами, следовательно, нельзя говорить и «кадровом обеспечении кафедры».

Руководитель Центра
экспертиз СПбГУ



А.В. Гоголевский