

УДК 347.195

О гражданско-правовой природе внутриорганизационных отношений в государственных вузах *

**Чепарина О.А.**

Кандидат юридических наук,
ассистент кафедры гражданского и предпринимательского права
Казанского (Приволжского) федерального университета

Реализация государственных задач по развитию инновационных технологий, интеграции науки и образования возможна при условии повышения качества управления в сфере образования, в том числе на уровне внутривузовского управления, что, в свою очередь, требует осмысления правовой сущности соответствующих общественных отношений. В статье исследуется правовая природа отношений, формирующих организационную структуру государственного вуза как юридического лица, делается вывод об их гражданско-правовом характере и намечаются пути оптимизации их правового регулирования.

Ключевые слова: государственный вуз, внутриорганизационные отношения, гражданско-правовые корпоративные отношения.

Одним из организационно-правовых способов реализации государственных проектов в сфере образования и науки является обеспечение эффективного нормативно-правового регулирования деятельности государственных вузов, в том числе на уровне регулирования отношений, формирующих организационную структуру таких вузов. Государственные вузы обладают сложной организационной структурой, проявляющейся в разветвленной системе органов и сложных связях между ними. Такая система построения внутривузовского управления является, с одной стороны, отражением межотраслевого правового статуса государственных вузов, а с другой – проявлением принципа автономии вуза. Исследование правовой природы отношений, формирующих организационную структуру государственных вузов, в целях определения их правовой сущности позволит определить подходы и принципы регулирования рассматриваемых отношений. Это, в свою очередь, необходимо для выработки такой модели управления государственным вузом, которая бы позволила обеспечить защиту интересов государства как учредителя (собственника имущества) государственного вуза при одновременном соблюдении принципа автономии вуза.

На протяжении долгого времени администрации государственных организаций рассматривались ис-

ключительно как часть системы государственного управления, как «основание иерархической пирамиды органов государственного управления» [1, с. 114]. Указанный подход в полной мере распространялся на вузы. Законодателем жестко регламентировался правовой статус всех органов и должностных лиц вуза. В правовой доктрине также подчеркивался государственный характер внутреннего управления организацией (предприятием) [2, с. 156]. Хотя надо отметить, что ряд исследователей уже тогда рассматривали отношения, складывающиеся внутри государственных организаций, с точки зрения их гражданско-правового регулирования. Так, В.П. Грибанов [3, с. 44] и Г.А. Дорохова [4, с. 29-38] признавали гражданско-правовые начала в сущности администрации учреждения, предприятия, отмечая две ее роли: как органа государственного управления, и как органа предприятия, учреждения.

Такой период продолжался достаточно долго, фактически до принятия Закона Российской Федерации «Об образовании» [5] (далее – Закон об образовании). Как отмечает В.В. Кванина, до 1992 года

* Настоящая статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Правовой статус государственных вузов в современных условиях: проблемы и перспективы» по гранту № 10-03-29314 а/В / 2010 (РГНФ).

большая часть отношений в сфере образования падала под воздействие публичного права и лишь незначительная часть – под частное: после принятия Закона об образовании блок норм частноправового характера был значительно расширен [6, с. 18].

До принятия Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ [7] вмешательство законодательства об образовании в правовое регулирование гражданско-правового статуса образовательных учреждений было настолько сильным, что это стало поводом для признания некоторыми исследователями образовательного учреждения самостоятельной организационно-правовой формой юридического лица [8, с. 50].

Со вступлением в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации [9], с появлением казначейской системы контроля за исполнением государственного бюджета возросла публично-правовая составляющая в регулировании деятельности государственных вузов.

Позднее, в ходе осуществления бюджетной и административной реформ, наметились две тенденции в регулировании правового статуса государственных вузов. Это, с одной стороны, усиление публично-правовой составляющей в законодательной регламентации деятельности вузов, существующих в форме бюджетных учреждений (усиление в отношении них казначейского контроля, введение процедуры размещения государственного заказа). На уровне организации управления вузом эта тенденция проявилась в изменении порядка выборов ректоров государственных вузов [10], а также в усложнении процедуры принятия уставов таких вузов [11].

С другой стороны, в законодательстве была закреплена возможность создания государственных вузов в форме автономного учреждения с широкой самостоятельностью в осуществлении гражданских прав. Для таких вузов предусмотрена совершенно новая организационная структура, включающая сложную систему органов и правовых связей между ними.

Современный период законодательного регулирования правового статуса государственных вузов на уровне внутриорганизационных отношений характеризуется следующими чертами:

- дифференцированным подходом в правовом регулировании внутриорганизационных отношений (в зависимости от вида государственного вуза);
- усложнением организационной структуры государственных вузов (например, структура федерального университета).

Гражданско-правовая доктрина не рассматривает учреждения, в том числе государственные в качестве субъектов гражданско-правовых корпоративных отношений. В свою очередь, полагаем заслуживающими внимания выводы Н.В. Козловой о том, что корпоративные отношения складываются между любым юридическим лицом, его учредителем и

субъектами, осуществляющими функции его органов [12, с. 121].

Считаем, что даже в случае отрицания подобной позиции нельзя не признать целесообразности использования некоторых гражданско-правовых средств управления юридическим лицом-корпорацией в отношении юридических лиц некорпоративного типа (например, распространение в отношении решений коллегиальных органов учреждений, в том числе вузов процедур признания их недействительными или незаконными). Во всяком случае, развитие гражданского законодательства демонстрирует примеры унификации гражданско-правовых норм, регулирующих внутрискруктурные отношения, складывающиеся во всех юридических лицах независимо от их деления на корпорации и учреждения (например, редакция статей 53 и 53.1 проекта изменений в раздел I Гражданского кодекса Российской Федерации [13]). Кроме того, тенденцией развития гражданского законодательства стало более пристальное внимание к регулированию отношений, связанных с внутренним управлением юридическими лицами, в том числе организациями некорпоративного типа. Об этом свидетельствуют, например, редакция статей 117.3, 117.6, 118.2, 120 проекта изменений в раздел I ГК РФ.

Т.В. Кашанина отмечает, что расширение публичного права с неизбежностью приводит к сужению сферы корпоративного регулирования [14, с. 32]. В свою очередь, полагаем, что регулирование внутриорганизационных отношений в государственных вузах в связи с их функционированием как юридических лиц с помощью норм гражданского права является более эффективным правовым инструментом, нежели публично-правовое регулирование указанных отношений.

По мнению В.Ф. Яковлева, именно в частном праве заложен колоссальный потенциал самоприменения права; чем лучше отработано правовое регулирование частноправовых отношений, тем меньше необходимости в использовании публичного права [15, с. 8].

В процессе функционирования государственного вуза как участника гражданско-правовых и иных отношений лица, входящие в органы вуза, вступают в сложные организационные отношения, связанные с назначением ректора, принятием устава вуза, избранием ученого совета вуза, осуществлением иных полномочий, направленных на обеспечение процессов волеобразования и волеизъявления вуза как юридического лица. Так, общее собрание (конференция) работников и обучающихся вуза (далее – конференция) участвует в формировании органов вуза и в принятии проекта его устава (ст. 12 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [16]).

Полагаем, что по своей правовой природе указанные отношения являются гражданско-правовыми

организационными отношениями, природа которых близка к природе корпоративных отношений. Это сходство проявляется в том, что и те, и другие отношения: 1) являются гражданско-правовыми; 2) связаны с управлением юридическим лицом и его имуществом; 3) имеют целью формирование воли юридического лица и выражения ее вовне для обеспечения реализации его гражданской правосубъектности.

Соответственно полагаем, что в отношении государственных вузов в полной мере должны распространяться нормы гражданского законодательства, регламентирующие гражданско-правовой статус учредителя юридического лица (ст.ст. 48, 52, 53 ГК РФ) и органа юридического лица (лиц, входящих в органы юридического лица) (ст. 53 ГК РФ).

В качестве таких органов мы рассматриваем, прежде всего, конференцию, ученый совет, наблюдательный совет, попечительский совет и ректора государственного вуза (ст. 12 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

Эффективность самой конструкции юридического лица зависит в том числе от построения его организационной структуры с учетом определенных правовых принципов. Такими принципами, закрепляемыми в рамках гражданского права, являются: четкое распределение полномочий между органами юридического лица; ответственность лиц, входящих в его органы, перед самим юридическим лицом; обеспечение на уровне организационной структуры форм контроля учредителя за деятельностью юридического лица.

Являясь субъектами гражданско-правовых отношений, лица, входящие в органы вуза, являются субъектами гражданско-правовой ответственности по смыслу ст. 53 ГК РФ. Полагаем, что все они (включая лиц, входящих в представительные органы) должны соблюдать требования добросовестности и разумности и нести ответственность перед вузом как юридическим лицом за свои действия в соответствии со ст. 53 ГК РФ. Требование об ответственности лиц, входящих в органы юридического лица, созвучно с принципом автономии вуза, предполагающим не только свободу вуза в осуществлении его деятельности, но и его ответственность перед личностью, обществом и государством. Такая ответственность вуза должна быть обеспечена гражданско-правовой ответственностью его органов.

Указанный подход единства гражданско-правового статуса субъектов, входящих в органы юридических лиц безотносительно к их делению на виды, изложен в проекте изменений в раздел первый Гражданского кодекса Российской Федерации (статьи 53 и 53.1 проекта изменений).

Особую актуальность проблема распределения полномочий и ответственности между органами юридического лица приобретает в связи со спецификой внутриорганизационных отношений, скла-

дывающихся в вузах – автономных учреждениях, в том числе в федеральных университетах. Для таких вузов характерна сложная система органов и, соответственно, сложный характер правоотношений между ними. Так, одним из актуальных вопросов применительно к организационной структуре вузов-автономных учреждений является распределение полномочий между наблюдательным, ученым и попечительским советами (например, в принятии решений по финансовым вопросам). Что касается контроля со стороны учредителя за деятельностью вуза как юридического лица, то, например, применительно к вузам – автономным учреждениям он обеспечивается следующими гражданско-правовыми средствами: 1) через осуществление учредителем управления государственным вузом извне (назначение (утверждение) ректора, утверждение проекта устава и др.) и 2) через его представительство в органе вуза – наблюдательном совете.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

Современный период развития высшего профессионального образования характеризуется усложнением системы внутривузовского управления. Исследование особенностей отношений по обеспечению внутреннего управления государственными вузами как юридическими лицами позволяет сделать вывод о гражданско-правовом характере указанных отношений. Представляется возможным рассматривать указанные отношения как гражданско-правовые организационные отношения. По своей правовой природе рассматриваемые отношения сходны с гражданско-правовыми корпоративными отношениями. Это сходство проявляется, в частности, в их направленности на управление юридическим лицом и его имуществом. Считаем, что правовое регулирование внутривузовских отношений с помощью норм и принципов гражданского права способно обеспечить рациональность системы внутривузовского управления на уровне государственного вуза, а также баланс между интересами такого вуза и государства как его учредителя.

Литература:

1. Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании: Теоретические проблемы совершенствования. – М.: Наука, 1985. – 157 с.
2. Барабашева Н.С. Правовой статус вузов в СССР. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 216 с.
3. Грибанов В.П. Юридические лица. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. – 114 с.

4. Дорохова Г.А. Администрация и трудовой коллектив (на примере учреждений народного образования) // Советское государство и право. – 1981. – № 5. – С. 29-38.
5. Об образовании: Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 в ред. ФЗ РФ от 28.09.2010 №243Ф // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1797. // Российская газета. – 2010. – 30 сентября.
6. Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. – М., 2006. – 47 с.
7. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в ред. ФЗ от 22 июля 2010 г. N 159-ФЗ // СЗ РФ – 2004. – № 35. – Ст. 3607; СЗ РФ – 2010. – № 30. – Ст. 3990.
8. Куров С. В. Образование и гражданское право: учеб. пособие. – М.: Готика, 2004. – 116 с.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ в ред. ФЗ от 3.09.2010 № 245-ФЗ // Российская газета – 1998. – № 153-154; Российская газета. – 2010. – 1 октября.
10. О внесении изменений в статьи 12 и 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. №113-ФЗ в ред. ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3289.
11. О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений: постановление Правительства от 17 февраля 2004 г. № 30 в ред. постановления Правительства от 22 декабря 2009 // СЗ РФ. – 2004. – № 7. – Ст. 537; СЗ РФ. – 2009. – № 52. – Ст. 6585.
12. Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица. – М.: Статут, 2005. – 476 с.
13. Проект изменений в раздел I Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.privlaw.ru>.
14. Кашанина Т.В. Корпоративное (внутрифирменное) право. – М.: Норма, 2006. – 309 с.
15. Яковлев В.Ф. О системном применении права: (выступление в Высшем Арбитражном суде РФ) // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 3. – С. 4-10.
16. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ в ред. ФЗ от 27.07.2010 № 98-ФЗ // СЗ РФ. – 1996 г. – № 35. – Ст. 4135; Российская газета. – 2010. – 30 июля.

Civil Law Nature of Corporate Relations in State Higher Education Institution

O. Cheparina
The Kazan (Volga Region) Federal University

Fulfillment of state strategy of innovative technologies development and integration of science and education is possible only on condition of improvement of University management quality, but it requires understanding of legal nature of corresponding social relations. The author of the article studies legal nature of relations, forming organizational structure of higher education institution as a legal unit, makes conclusion concerning their civil law nature and presents the ways of improving their legal regulation.

Key words: state higher education institution, corporate relations, civil law corporate relations.

