

УДК 347.195.22

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВУЗЫ: ПРОБЛЕМЫ МЕЖОТРАСЛЕВОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ*

М.Ю. Чельшев, доктор юридических наук;

О.А. Чепарина, кандидат юридических наук

Реализация в нашей стране научно-технической политики во многом зависит от успешности ее претворения в жизнь на уровне высших учебных заведений, в том числе на уровне государственных вузов. Одним из организационно-правовых способов реализации государственных проектов в сфере образования и науки является обеспечение эффективного нормативно-правового регулирования деятельности государственных вузов.

Государственные вузы обладают сложным межотраслевым статусом, что, в свою очередь, диктует потребность в теоретическом осмыслении проблем, связанных с определением отраслевых приоритетов в правовом регулировании их деятельности. С практической точки зрения научный анализ межотраслевых связей гражданского права на уровне исследования правового статуса государственных вузов позволит выработать рекомендации законодателю по устранению существующих и недопущению новых нормативных правовых коллизий межотраслевого характера (между гражданским и бюджетным, гражданским и образовательным законодательством) применительно

к рассматриваемым отношениям. Целью настоящего исследования является рассмотрение отдельных проблем в межотраслевом регулировании деятельности государственных вузов с тем, чтобы выявить коллизии между различными отраслями права применительно к регулированию рассматриваемых отношений и наметить возможные пути их бесконфликтного правоприменения. Исследование основано на межотраслевом методе правовых исследований, который позволил рассмотреть взаимосвязи и взаимовлияния различных отраслей законодательства в регулировании гражданско-правового статуса государственных вузов.

Законодательство России в разные периоды времени по-разному определяло соотношение гражданско-правовых и публично-правовых начал в правовом регулировании деятельности государственных вузов: от доминирования публично-правовой составляющей в регулировании их деятельности, когда сами вузы рассматривались исключительно как часть системы государственного управления, до широкого внедрения частно-правовых норм в законода-

* 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).

тельство о высшем профессиональном образовании (с принятием законов «Об образовании»¹ и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»²).

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 правовом режиме вузов, существующих в форме бюджетных учреждений (усиление казначейского контроля за деятельностью бюджетных вузов, введение в отношении них процедуры размещения государственного заказа), а с другой – закрепление в законодательстве возможности создания государственных вузов в новой организационно-правовой форме с широкой самостоятельностью в осуществлении гражданских прав – в форме автономного учреждения.

Современный период развития законодательства характеризуется дифференцированным подходом законодателя к регламентированию правового статуса государственных вузов: от преобладания публично-правовой составляющей в правовом режиме бюджетных вузов (вузов в форме бюджетного учреждения) до использования преимущественно гражданско-правовых конструкций в правовом регулировании деятельности федеральных университетов, существующих в форме автономных учреждений.

Особенно ярко сложный межотраслевой правовой статус государственных вузов проявляется на примере бюджетного вуза.

Специфика отмеченного статуса выражена в том, что, с одной стороны, вуз – это юридическое лицо, субъект гражданского права. С другой

стороны, вуз вступает во множество таких отношений, которые регламентируются не гражданско-правовой отраслью, а нормами других правовых образований. Так, вуз, выступая в качестве работодателя, является субъектом отношений, регулируемых трудовым законодательством. Кроме того, такой вуз, являясь бюджетным учреждением, вступает в отношения по бюджетному финансированию. На сегодняшний день бюджетное учреждение является единственным видом юридического лица, обладающим статусом получателя бюджетных средств, статусом администратора дохода бюджета, а в отдельных случаях – и распорядителя бюджетных средств. Кроме того, бюджетное учреждение – единственный вид юридического лица, которое в силу факта своего существования обладает статусом государственного (муниципального) заказчика. В этом смысле правовой статус бюджетного учреждения в большей степени, чем статус других юридических лиц, носит межотраслевой (частно-публичный) характер, так как его регулирование находится на стыке норм гражданского, бюджетного законодательства, законодательства о государственных закупках, а также норм специальных федеральных законов, регулирующих отношения в той сфере, в которой функционирует учреждение. Например, деятельность бюджетного вуза помимо норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), регулируется также нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации³ (далее – БК РФ) и нормами законодательства о высшем образовании.

Представляется, что анализ обозначенного статуса государственного вуза следует проводить по трем взаимообусловленным направлениям: 1)

изучение гражданско-правового компонента правового статуса в качестве базового; 2) рассмотрение иных отраслевых составляющих этого статуса как, в известной степени, зависимых от гражданско-правовой его части; 3) выявление взаимосвязи между первой и второй частями правового статуса государственного вуза.

Наличие гражданско-правового компонента в правовом статусе государственного вуза вызвано тем, что данная организация – юридическое лицо. Соответственно вуз имеет гражданские права и обязанности: 1) по отношению к третьим лицам, т.е. иным участникам гражданско-правового оборота («внешние права и обязанности»), а также 2) возникающие и осуществляемые (реализуемые) в рамках так называемых внутренних отношений, имеющих место внутри вуза как юридического лица.

К первой группе относятся, например, те права и обязанности государственного вуза, которые возникают на основе гражданско-правовых договоров с участием данного субъекта. Наряду с обязательственными отношениями государственный вуз также участвует и в вещных отношениях, будучи обладателем, в первую очередь, права оперативного управления на закрепленное за ним имущество.

Существование внутренних, или по-другому корпоративных, отношений влечет за собой осуществление (исполнение) соответствующих субъективных прав и обязанностей гражданско-правового свойства. К ним нужно причислить права и обязанности, связанные с формированием и функционированием волеобразующих и волеизъявляющих органов вуза как юридического лица. В данном случае механизмы образования таких органов носят в том числе и час-

тноправовой характер. Таковой усматривается, в частности, в действии принципа выборности (с известными ограничениями и исключениями) ряда органов вуза, в возможности в рамках реализации правила об автономии вузов в определенной мере регламентировать процедуры создания и деятельности органов вуза.

Кроме гражданско-правовой составляющей правового статуса вуза в числе его правовых элементов нужно выделить трудовую элемент, а также целый блок публично-правовых элементов. Обладая не только частноправовым, но и взаимосвязанным с ним публично-правовым статусом, вуз имеет систему прав и обязанностей публично-правовой природы. К ним можно отнести права вуза как получателя бюджетных средств, обязанности, связанные с получением и расходованием указанных средств, и некоторые другие.

Несколько слов необходимо сказать об указанной выше взаимосвязи между гражданско-правовой и иными отраслевыми частями правового статуса государственного вуза. Полагаем, что такая взаимосвязь может быть показана с помощью имеющейся в правовой науке теории правовых стимулов и правовых ограничений (А.В.Малько⁴ и др.). Так, функционирование бюджетного вуза связано с действием целой совокупности публично-правовых ограничений его гражданской правоспособности, которая представляет собой систему. Указанные ограничения выражены в правовом комплексе норм, включающем положения бюджетного, образовательного законодательства, законодательства о государственных закупках. Рассматриваемые ограничения выражают применение в отношении государственных вузов

соответствующих частноправовых и публично-правовых средств. В итоге получается, что частноправовые действия вуза, например, заключение и исполнение договоров с его участием (на оказание образовательных услуг и других) происходят под влиянием обозначенной выше системы правовых ограничений. Это оказывает определенное воздействие и на содержание частноправовых средств, применяемых в деятельности государственного вуза. Так, ряд договоров, заключаемых государственным вузом, должен содержать условия, прямо отражающие существующие в отношении таких вузов правовые ограничения, предусмотренные, например, бюджетным законодательством, законодательством о государственных закупках и проч.

Изложенные выше проявления взаимосвязей между гражданско-правовой и иными отраслевыми частями правового статуса государственного вуза являются примером бесконфликтного применения на практике метода межотраслевого правового регулирования конкретных экономических отношений.

Вместе с тем сложный межотраслевой статус государственных вузов, а также низкая юридическая техника отдельных законов с неизбежностью порождают правовые коллизии при определении пределов гражданской правоспособности таких вузов.

Одна из таких коллизий касается права бюджетного учреждения распоряжаться доходами, полученными им от приносящей доход деятельности. В соответствии со ст. 298 ГК РФ, если учреждению разрешено осуществлять приносящую доход деятельность, то доходы от такой деятельности поступают в его самостоятельное распоряжение. Бюджетным вузам такое

право предоставляется учредителем и закрепляется в уставах. Вместе с тем п. 2 статьи 42 и пункт 3 статьи 161 БК РФ предусматривают, что доходы, полученные бюджетным учреждением от осуществления приносящей доход деятельности, учитываются как доходы федерального бюджета. Свою позицию по этому вопросу высказал Высший Арбитражный суд РФ в своем постановлении от 22 июня 2006 №21⁵, указав, что пункт 2 статьи 42 и пункт 3 статьи 161 БК РФ определяют не содержание прав учреждений на доходы, полученные учреждениями от приносящей доход деятельности, а закрепляют особенности их учета, поэтому установление нормами бюджетного законодательства особого порядка учета доходов, полученных от такой деятельности, не изменяет закрепленный ГК РФ объем прав учреждения относительно данных доходов и приобретенного за счет них имущества.

Указанное постановление является примером использования в процессе правоприменения межотраслевого (коллизионного) правового регулирования конкретных экономических отношений. По сути, в нем определены отраслевые приоритеты, разграничены смежные сферы регулирования между гражданской и бюджетной правовыми отраслями. Указанное постановление содержит важное положение: каждый закон имеет свой объект правового регулирования. Вместе с тем фактически положения ст.298 ГК РФ в настоящее время не реализуются. Бюджетное учреждение не обладает полной самостоятельностью в распоряжении имуществом, полученным от приносящей доход деятельности. По смыслу законодательства о закупках оно лишается права заключения договоров по закупке

товаров, на работы, услуги иначе как на основании процедуры размещения государственного заказа. Бюджетное законодательство также содержит ряд ограничений в отношении использования бюджетным учреждением средств от приносящей доход деятельности.

Еще одна правовая коллизия касается права государственных вузов создавать хозяйственные общества, специализирующиеся в сфере интеллектуальной деятельности (п.8 ст.27 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Из-за несогласованности норм бюджетного законодательства и положений ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» указанное право вузов на практике остается не реализованным. Законодатель предусмотрел, что денежные средства могут быть внесены в качестве вклада в уставные капиталы создаваемых хозяйственных обществ в порядке, установленном ГК РФ (п.8 ст.27 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»), тем самым упустив из виду, что указанные отношения – это сфера регулирования не только гражданского, но и бюджетного законодательства. В то же время Федеральный Закон «О федеральном бюджете на 2010 г. и плановый период 2011 и 2012 годов»⁶ (п.1 ст.6) содержит запрет в отношении бюджетных учреждений на направление ими средств на создание других организаций.

Применительно к вузам – бюджетным учреждениям возникает вопрос, как будут согласовываться на практике процедуры совершения ими с 1 января 2011 года крупных сделок и процедуры размещения такими вузами государственного заказа в соответствии с законодательством о государственных закупках.

Причиной подобных противоречий в законодательстве является низкая юридическая техника законов вследствие неприменения в ходе правотворчества методов межотраслевого правового регулирования конкретных экономических отношений.

Положительным примером использования в ходе законотворчества рассматриваемого нами метода межотраслевого правового регулирования является проект Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации»⁷. Как следует из Концепции законопроекта⁸, одним из обоснований принятия указанного закона являются коллизионность и пробельность законодательных актов об образовании, декларативный характер ряда норм, их необеспеченность эффективными правовыми механизмами реализации.

В законопроекте устранены терминологические неточности, вызывающие коллизии с нормами гражданского права в части понятия «образовательное учреждение», которое в проекте закона заменяется понятием «образовательная организация», а также в части упорядочения терминов «виды», «типы» и «категории высших учебных заведений». При регламентировании модели экономической деятельности в сфере образования в законопроекте при закреплении правового статуса образовательной организации предусматривается учет новых требований гражданского и бюджетного законодательства (главы 3, 10, 15 законопроекта).

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Для правового регулирования деятельности государственных вузов, правильного определения пределов их гражданской правоспособности

актуально исследование правового статуса таких вузов с точки зрения межотраслевого метода правового регулирования. Указанный метод помогает вскрыть недостатки в правоприменении, а также позволяет согласовать на практике нормы различных отраслей права на участке правового регулирования деятельности государственных вузов, тем самым позволяет обеспечить условия для эффективного правоприменения законодательства в сфере рассматриваемых отношений посредством законодательного закрепления эффективно работающих правовых механизмов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Об образовании: Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 в ред. ФЗ РФ от 28.09.2010 №243Ф // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 30. — Ст. 1797; Российская газета. — 2010. — 30 сентября.

² 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.

³ 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.

⁴ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. — 2-е изд., перераб. и доп. / А.В. Малько. — М.: Юристъ, 2003. — 250 с.

⁵ О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 21 // Вестник ВАС РФ. — 2006. — №8.

⁶ О федеральном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов Федеральный закон от 02.12.2009 №308-ФЗ в ред. ФЗ от 23.07.2010 №85-ФЗ// Парламентская газета №67-70, 08.12.2009; Российская газета. — 2010. — 7 июля.

⁷ Министерство образования науки Российской Федерации: сайт — URL: <http://mon.gov.ru/dok/proj/6649/> (дата обращения 26.10.2010).

⁸ Министерство образования науки Российской Федерации: сайт — URL: <http://mon.gov.ru/dok/proj/6648/> (дата обращения 26.10.2010).

Аннотация

Сложный межотраслевой статус государственных вузов диктует потребность в теоретическом осмыслении проблем, связанных с определением отраслевых приоритетов в правовом регулировании их деятельности. Научный анализ межотраслевых связей гражданского права при исследовании правового статуса государственных вузов позволит выработать рекомендации законодателю по устранению существующих и недопущению новых нормативных правовых коллизий межотраслевого характера при определении пределов гражданской правоспособности государственных вузов.

Ключевые слова: межотраслевое правовое регулирование — гражданско-правовые отношения — государственные вузы.

Summary

The efficiency of the system of university administration must be provided at the level of the both HEI organizational structure, on the whole, and state-run HEIs as agents of state policy in high professional education, in particular. The article analyses peculiarities of the HEIs' organizational structure as legal entities. The mentioned peculiarities are considered in the context of establishing the high governing bodies, their competencies, and the order of their interactions in shaping the will of state HEI as a legal entity.