

УДК 347.195.22

Правовой статус федерального университета: соотношение гражданско-правового и публично-правового регулирования

Чепарина О.А.

Кандидат юридической наук,
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье исследуются особенности правового оформления прав и обязанностей федерального университета как одного из видов образовательной организации высшего образования и как юридического лица.

Рассматриваются проблемы соотношения частно-правовых и публично-правовых элементов в механизме правового регулирования деятельности федеральных университетов.

Ключевые слова: правовой статус, юридическое лицо публичного права, федеральный университет.

Заметной тенденцией развития российской системы высшего образования является выделение среди российских образовательных организаций высшего образования ведущих вузов, к числу которых относятся и федеральные университеты. Федеральные университеты призваны обеспечить повышение качества российского образования, интеграцию науки и образования, повышение конкурентоспособности российских вузов для активного включения России в мировые интеграционные процессы. Организация деятельности таких вузов нуждается в адекватном правовом обеспечении, призванном, с одной стороны, предоставить столь необходимую таким вузам свободу для реализации научных и образовательных проектов, а с другой – обеспечить государственный и общественный контроль за их деятельностью, в том числе за использованием ими финансовых и материальных ресурсов. Цель настоящего исследования – выявить особенности правового статуса федерального университета как юридического лица и как субъекта публично-правовых отношений и проанализировать соотношение гражданско-правовых и публично-правовых начал в механизме правового регулирования деятельности таких образовательных организаций.

Правовой статус федерального университета впервые нашел свое законодательное оформление в Федеральном законе от 10.02.2009 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятель-

ности федеральных университетов» [1]. Указанный закон определил статус федерального университета как одного из видов высших учебных заведений. В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [2], федеральный университет – высшее учебное заведение, которое реализует инновационные образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования, интегрированные в мировое образовательное пространство; обеспечивает системную модернизацию высшего и послевузовского профессионального образования; а также решает ряд иных задач в сфере образования и науки. Вступивший в силу с 1 сентября 2013 г. Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [3] (далее – новый закон об образовании) трактует понятие «федеральный университет» как категорию образовательных организаций высшего образования, которая устанавливается Правительством Российской Федерации при создании образовательной организации высшего образования. Целью установления указанной категории является обеспечение подготовки кадров для комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Условием такого наделения является создание образовательной организации высшего образования в форме автономного учреждения (п. 3 ст. 24 нового закона об образовании). При создании федерального университета Правительство

Российской Федерации учитывает предложения органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подготовленные на основании программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Развитие федеральных университетов осуществляется в рамках программ, разработанных федеральными университетами, утвержденных Правительством Российской Федерации и предусматривающих условия осуществления и критерии оценки эффективности образовательной деятельности, интеграцию образовательной и научно-исследовательской деятельности, модернизацию и совершенствование материально-технической базы и социально-культурной инфраструктуры, интеграцию в мировое образовательное пространство (п.п. 3 и 4 ст. 24 нового закона об образовании).

Взаимодействие частно-правовой и публично-правовой составляющих в правовом статусе федерального университета определяется его принадлежностью к категории юридического лица публичного права¹. Так, являясь федеральным автономным учреждением, федеральный университет представляет собой некоммерческую организацию, созданную Российской Федерацией для оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти в сфере образования. Таким образом, федеральные университеты оказываются интегрированными в систему публичного управления в сфере высшего образования. Личность федерального университета как субъекта публичного права обусловлена выполняемой им функцией обеспечения публичного интереса. Федеральный университет, действуя от имени государства, осуществляет прием и обучение граждан по соответствующим образовательным программам, а также выдает от имени государства итоговый документ государственного образца о получении высшего образования. В этом смысле федеральный университет можно рассматривать как звено государственной системы высшего образования, как субъекта административных отношений в сфере образования.

Публично-правовые черты проявляются также в бюджетно-правовом статусе федерального университета как получателя бюджетных субсидий: (1) такой вуз обладает соответствующими правами и обязанностями, предусмотренными бюджетным за-

конодательством; (2) бюджетное финансирование в форме субсидий является условием существования федерального университета как юридического лица.

Гражданско-правовой статус федерального университета определяется тем фактором, что он является юридическим лицом. В соответствии с законом, федеральный университет может существовать исключительно в форме автономного учреждения. Вместе с тем, на уровне организации его внутреннего устройства (организационной структуры) указанная модель применяется в отношении федерального университета с определенными особенностями, производными от его статуса как образовательной организации высшего образования. Эти особенности касаются, прежде всего, сохранения в федеральном университете начал самоуправления, формами которого являются выборные представительные органы университета: общее собрание (конференция) работников и обучающихся университета, ученый и попечительский советы.

Выбор законодателем в качестве организационно-правовой формы юридического лица в отношении федерального университета автономного учреждения первоначально означал преобладание частно-правовых начал в регулировании статуса такого вуза. Так, форма автономного учреждения исключала казначейский контроль расходования университетом выделяемых бюджетных средств, полную самостоятельность в осуществлении им закупок товаров, работ и услуг.

Вместе с тем, широкие права федеральных университетов в распоряжении имуществом, значительные финансовые вложения со стороны государства в их деятельность поставили законодателя перед необходимостью закрепить в законодательстве в отношении федеральных университетов определенные формы контроля. В качестве таковых законодателем были определены преимущественно гражданско-правовые средства контроля, отличающиеся от форм контроля, существовавших на тот момент в отношении вузов – бюджетных учреждений. Если применительно к последним контроль осуществлялся, в основном, с помощью публично-правовых средств (казначейский контроль за расходами, процедура размещения государственного заказа на закупки), то в отношении федерального университета как автономного учреждения этот контроль обеспечивался и обеспечивается в настоящее время, в первую очередь, гражданско-правовыми средствами – широкими полномочиями учредителя в управлении федеральным университетом как юридическим лицом, появлением в структуре университета наблюдательного совета с полномочиями принимать решения о совершении крупных сделок и сделок с заинтересованностью².

² Вместе с тем необходимо отметить, что в правовом регулировании деятельности бюджетных учреждений также появились

¹ О.А. Ястребов дает следующее определение юридического лица публичного права: это – организация, которая создана на основе закона или во исполнение закона для реализации общественно значимых целей, интегрирована в систему публичного управления и действует от своего имени в установленной организационно-правовой форме в рамках правового режима, определяемого в своей основе нормами публичного права. [4, с. 45]. См.: также Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права [5, с. 101, с. 121-125].

К гражданско-правовым средством контроля деятельности федерального университета можно также отнести повышенную гражданско-правовую ответственность его ректора за совершаемые сделки, а именно, за совершение крупных сделок и сделок с заинтересованностью (ст.ст. 15, 17 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [6] (далее – ФЗ об автономных учреждениях)). Необходимо отметить, что до принятия Закона об автономных учреждениях такая ответственность не была характерна для руководителей учреждений.

В то же время, следует подчеркнуть, что современный период развития законодательства характеризуется усилением публично-правовых начал в регулировании деятельности федеральных университетов. Смещение баланса произошло в связи со вступлением в силу Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [7], а также в связи с рядом изменений в бюджетном законодательстве. Так, со вступлением в силу Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ с 1 января 2012 г. федеральный университет как автономное учреждение приобретает статус заказчика по смыслу указанного закона с возложением на него соответствующих обязанностей, среди которых законодатель выделяет:

– обязанность при осуществлении закупок руководствоваться не только действующим законодательством (Гражданским кодексом Российской Федерации [8] (далее – ГК РФ), указанным законом и иными федеральными законами, иными нормативными правовыми актами), но также принятым в соответствии с ними и утвержденным наблюдательным советом университета правовым актом, регламентирующим правила закупки – положением о закупке;

– обязанность размещать на официальном сайте не позднее чем в течение пятнадцати дней со дня утверждения положения о закупке, изменения, вносимые в указанное положение, план закупки товаров, работ, услуг на срок не менее чем один год, а также всю предусмотренную Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ информацию о закупке. Таким образом, на сегодняшний день закупка товаров работ и услуг федеральными университетами как автономными учреждениями регулируется не только нормами гражданского права, но и нормами административного права, содержащимися в Федеральном законе от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ.

Изменения, внесенные в ФЗ об автономных учреждениях, касающиеся бюджетно-правового регулирования деятельности автономных учреждений,

гражданско-правовые средства контроля деятельности (институты крупной сделки, сделки с заинтересованностью), которые нашли свое законодательное закрепление.

также свидетельствуют об усилении публично-правового регулирования деятельности федеральных университетов. Указанные изменения предусматривают обязательное ведение автономными учреждениями операций со средствами, поступающими им из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в виде предоставленных бюджетных инвестиций, а также операций со средствами, поступающими в рамках обязательного медицинского страхования, на счетах в органах казначейства (ст. 2 ФЗ об автономных учреждениях) с распространением на них соответствующих правил осуществления расходов, предусмотренных законодательством, включая проверку документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, и соответствия содержания данных операций кодам классификации операций сектора государственного управления и целям предоставления субсидий и бюджетных инвестиций в порядке, установленном соответствующим финансовым органом для санкционирования этих расходов (п.п. 3.10 и 3.11 ст. 2 ФЗ об автономных учреждениях).

Публично-правовое регулирование деятельности федеральных университетов имеет место также в отношении осуществления ими правомочий распоряжения имуществом. Регулирование указанных отношений осуществляется одновременно нормами ГК РФ и Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» [9] (ст. 17.1), устанавливающими требования о проведении конкурса и аукциона при сдаче в аренду, предоставление в безвозмездное пользование государственного имущества, при заключении иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного имущества. Таким образом, нормы гражданского права определяют содержание правомочий федеральных университетов по распоряжению государственным имуществом, а также правила заключения соответствующих гражданско-правовых договоров, а законодательство о защите конкуренции – особенности процедуры, предшествующей заключению таких договоров, в целях защиты конкуренции, предупреждения и пресечения недобросовестной конкуренции.

Проведенное исследование позволяет нам сделать следующие выводы. Федеральный университет является юридическим лицом публичного права, а потому регулирование его деятельности находится на стыке норм гражданского права и публично-правовых отраслей (административного и бюджетного права). Граница между гражданско-правовым и публично-правовым регулированием деятельности федерального университета является подвижной. Эта граница меняется, исходя из той роли, которое государство отводит федеральным университетам на том или ином историческом этапе. Если на первоначальном этапе – этапе становления федерального

университета как нового вида вуза – преобладали гражданско-правовые средства в регулировании его деятельности, то на сегодняшний день можно говорить об определенном смещении баланса в сторону усиления публично-правовой регламентации соответствующих отношений, что продиктовано необходимостью обеспечения государственного контроля и публичной открытости деятельности таких вузов. При этом необходимо отметить, что указанная тенденция является характерной для автономных учреждений в целом, тогда как в отношении бюджетных учреждений происходят обратные процессы – усиление гражданско-правовых начал в регулировании их деятельности.

Литература:

1. Федеральный закон от 10.02.2009 г. № 18-ФЗ «О внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 786 (утратил силу).
2. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 1996 г. – № 35. – Ст. 4135 (утратил силу).
3. Федеральный закон от 29 декабря 2013 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.
4. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2010. – 49 с.
5. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. – 352 с.
6. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2006 г. – № 45. – Ст. 4626.
7. Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
9. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с изм. и доп.) // ФЗ РФ. – 2006 г. – № 31 (часть I). – Ст. 3434.