

На правах рукописи

Чепарина Ольга Александровна

**Организационная структура бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования как юридического лица
(гражданско-правовой аспект)**

Специальность 12.00.03. – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2008

Работа выполнена на кафедре гражданского и предпринимательского права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И.Ульянова-Ленина»

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, доцент

Чельшев Михаил Юрьевич

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор

Кванина Валентина Вячеславовна

кандидат юридических наук, доцент

Опыхтина Елена Генриховна

Ведущая организация:

ГОУ ВПО «Белгородский государственный университет»

Защита состоится «19» декабря 2008 года в 10 часов на заседании объединенного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций ДМ 212.081.12 при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова – Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «__» _____

Ученый секретарь диссертационного совета

кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Каюмова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Реформирование российской системы образования, направленное на обеспечение его эффективности, качества и доступности, во многом зависит от успешности реализации государственных проектов на уровне высших учебных заведений, в том числе бюджетных образовательных учреждений высшего профессионального образования (бюджетных вузов) как непосредственных проводников государственной политики в сфере образования. Эффективность деятельности бюджетного вуза, в свою очередь, зависит от эффективности процессов волеобразования, происходящих внутри вуза и направленных на обеспечение его участия в гражданский и иных правоотношениях. Между тем законодательство не обеспечивает полноты и определенности в регулировании внутриорганизационных отношений, складывающихся в бюджетном вузе как юридическом лице, что, в свою очередь, диктует потребность в теоретическом осмыслении правовой природы указанных отношений и выработке предложений по совершенствованию их правового регулирования.

Актуальность исследования отношений, составляющих содержание категории «организационная структура бюджетного вуза», обусловлена также становлением института бюджетного учреждения как нового типа учреждения. Его появление в системе юридических лиц стало одним из результатов проводимых в России бюджетной и административной реформ. Законодательное оформление правового статуса бюджетного учреждения на сегодняшний день не завершено: не сняты противоречия между гражданским и бюджетным законодательством относительно содержания его гражданской правоспособности, не проведена унификация гражданско-правовых норм, устанавливающих систему органов бюджетного учреждения.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2008-2010 годах» значительное внимание уделяется вопросам эффективности работы бюджетных учреждений, их стимулирования к повышению качества оказываемых услуг и повышению эффективности бюджетных расходов. В бюджетном законодательстве в настоящее время закрепляется жесткая модель бюджетного учреждения как субъекта оказания государственных услуг, обладающего сильно ограниченной целевой правоспособностью. При этом вступление в силу норм, предусматривающих значительные ограничения правоспособности бюджетного учреждения, вплоть до лишения его права распоряжаться внебюджетными средствами, в настоящее время отсрочено в отноше-

нии ряда таких учреждений, в том числе и образовательных, до принятия федерального закона, который должен определить особенности использования бюджетными учреждениями средств от приносящей доход деятельности¹. Подобные ограничения гражданской правоспособности представляются оправданными, так как имеют целью освобождение государства как учредителя от бремени субсидиарной ответственности по долгам бюджетных учреждений. Очевидно, что подобная конструкция бюджетного учреждения предполагает введение более жесткой модели его внутреннего управления.

Между тем осуществление деятельности в сфере высшего профессионального образования требует предоставления более широких прав, и государственные вузы всегда выделялись из числа государственных учреждений своим особым гражданско-правовым статусом, в том числе и в части организации внутреннего управления, основанного на принципе автономии вуза. И сейчас Россия, являясь полноправным членом Болонского клуба, должна придерживаться принципа автономии университетов, проходящего через все документы Болонского процесса и отраженного в Великой Хартии Университетов: «Чтобы отвечать потребностям окружающего мира в своей исследовательской и образовательной деятельности, университет должен быть морально и интеллектуально независим от любой политической власти, равно как и от какой бы то ни было экономической силы»².

В этой связи встает проблема создания такой гражданско-правовой модели управления бюджетным вузом, которая позволила бы обеспечить защиту интересов государства как учредителя (собственника имущества) бюджетного вуза при одновременном соблюдении принципа автономии вуза. Полагаем, что от правильно установленного при помощи правовых средств баланса между принципом автономии вуза и интересами государства как учредителя бюджетного вуза, в том числе и на уровне системы его внутреннего управления, зависит эффективность деятельности бюджетного вуза как юридического лица. Представляется, что решить эту проблему возможно через совершенствование гражданско-правового регулирования внутриорганизационных отношений, формирующихся в бюджетном вузе.

¹ Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации [Текст] [федер. закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ с изм. и доп.] // Российская газета. – 2007. – № 91.

² Цит. по: Вербицкая Л., Касевич В. Институциональная автономия и проблема управления в высшем образовании. / Л.Вербицкая, В.Касевич // Юрист вуза. – 2006. – № 12. – С. 7 – 9. – С.7.

Степень разработанности темы. Продолжительное время в юридической литературе администрация учреждения (предприятия, организации) рассматривалась как первичный, низовой орган государственного управления, обладающий всеми необходимыми полномочиями государственно-властного характера. При этом подчеркивался государственный характер внутреннего управления.³ И поэтому исследования вопросов внутреннего управления государственным вузом проводились преимущественно исходя из статуса администрации вуза как органа государственного управления, в то время как «гражданско-правовая природа образовательного учреждения уходила в тень его административного статуса»⁴. При этом гражданско-правовой характер внутриорганизационных отношений, формирующихся в образовательных учреждениях, практически не исследовался.

В юридической науке вопросам, касающимся правового статуса высших учебных заведений, посвящено большое число работ. Среди монографических исследований правового статуса вузов, можно выделить работы С.В. Барабановой, Н.С. Барабашевой, Н.Е. Карягина, В.В. Кваниной, С.В. Курова.

Среди авторов последних диссертационных работ, посвященных вопросам образования, можно назвать Т.А. Владыкину, В.В. Кванину, О.А. Королеву, Л.Г. Максимца, В.В. Насонкина, В.В. Спасскую, М.Н. Суровцову, Т.В. Твердову.

Хотя отдельные научные работы, отчасти затрагивают вопросы внутреннего управления в вузах, однако развернутых исследований гражданско-правовой природы внутриорганизационных отношений, складывающихся в вузах вообще, и в бюджетных вузах в частности, до сегодняшнего дня не проводилось.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью данного диссертационного исследования является выработка целостного научного представления о гражданско-правовой природе отношений, образующих организационную структуру бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования (бюджетного вуза) как юридического лица.

Реализация поставленной цели обусловила необходимость решения следующих основных задач:

- рассмотреть конструкцию юридического лица с использованием общеправовых категорий «организация», «система» и «структура» и на этой основе опре-

³ Барабашева Н.С. Правовой статус вузов в СССР / Н.С. Барабашева. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 216 с. – С.156.

⁴ Максимец Л. Г. Образовательное учреждение как субъект гражданского права: Дис. ... канд. юрид. наук / Л. Г. Максимец. – М., 2001. – 160 с. – С. 30.

делить соотношение между категориями «признак организационного единства юридического лица» и «организационная структура юридического лица»;

- обосновать необходимость конструирования категории «организационная структура юридического лица» как гражданско-правовой категории и выявить ее содержание;
- определить элементы юридического лица как системы, необходимые и достаточные для обеспечения реализации им гражданской правоспособности;
- выявить гражданско-правовые факторы, оказывающие влияние на формирование организационной структуры бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования (бюджетного вуза) как юридического лица;
- проанализировать влияние указанных факторов на формирование организационной структуры бюджетного вуза как юридического лица;
- исследовать гражданско-правовой статус лиц, входящих в органы управления бюджетного вуза, и особенности гражданско-правовых отношений между ними и бюджетным вузом как юридическим лицом;
- через рассмотрение гражданско-правового статуса руководителей филиала, представительства, иного обособленного подразделения бюджетного вуза проанализировать гражданско-правовые отношения, формирующиеся между указанными лицами и бюджетным вузом как юридическим лицом;
- выявить особенности организационной структуры бюджетного вуза как юридического лица и сформулировать предложения по оптимизации законодательного регулирования гражданско-правовых отношений, составляющих ее содержание.

Методологической основой исследования стали общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, исторический, логический, метод анализа и синтеза, межотраслевой метод юридических исследований, метод сравнительного правоведения, формально-юридический и другие методы. Основным методом, используемый в работе, – системно-структурный.

Теоретической основой исследования стали труды отечественных специалистов в области гражданского, административного и образовательного права. Теоретическую основу исследования составили труды таких ученых-правоведов, как С.Н. Братусь, А.В. Венедиктов, В.П. Грибанов, О.А. Красавчиков, Е.А. Суханов, Б.Б. Черепахин и других.

При исследовании признака организационного единства юридического лица использовались работы В.П. Грибанова, О.А. Красавчикова, О.А. Серовой,

В.Н. Цирульникова. При исследовании особенностей корпоративных отношений – Я.М. Гританса, Т.В. Кашаниной, Н.В. Козловой, О.А. Макаровой, П.В. Степанова, И.М. Хужоковой, И.С.Шиткиной. При исследовании понятия органа юридического лица – Е.В. Богданова, С.Г. Бушевой, Н.В. Козловой, С.Д. Могилевского, Д.А. Сумского, Б.Б. Черепихина; гражданско-правового статуса учреждений – А.В. Венедиктова, С.Н. Братуся, Ю.Г. Лесковой, В.А. Микрюкова, Д.В. Петрова, О.А. Серовой, при исследовании правового статуса образовательных учреждений – С.В. Барабановой, Н.С. Барабашевой, Г.А. Дороховой, Н.Е. Карягина, В.В. Кваниной, О.А. Королевой, Е.М. Сырых, В.И. Шкатуллы.

Эмпирическую основу исследования составили федеральные законы, иные нормативные правовые акты, проекты федеральных законов, акты судебной практики, уставы высших учебных заведений, других организаций.

Объектом исследования явились гражданско-правовые отношения, образующие организационную структуру бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования как юридического лица.

Предмет исследования составили гражданско-правовые категории юридического лица, признака организационного единства юридического лица, органа юридического лица; понятия филиала, представительства, обособленного подразделения юридического лица, гражданско-правовых корпоративных отношений, понятие организационной структуры юридического лица; правовые нормы, регулирующие содержание гражданской правоспособности бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования (бюджетного вуза), гражданско-правовые отношения, складывающиеся в бюджетном вузе как юридическом лице, практика разрешения судами внутриорганизационных споров, возникающих в бюджетных вузах.

Научная новизна исследования. Настоящая работа является первым диссертационным исследованием гражданско-правовых отношений, образующих организационную структуру бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования (бюджетного вуза) как юридического лица. В работе доказана необходимость выделения категории «организационная структура юридического лица» как гражданско-правовой категории, представлено обоснование гражданско-правовой корпоративной природы отношений, составляющих ее содержание, а также обоснование единства гражданско-правовой природы указанных отношений, формирующихся во всех юридических лицах независимо от видов (типов); изложено авторское представление о взаимосвязи между категориями

«признаки юридического лица» и «организационно-правовая форма юридического лица», выявлена система гражданско-правовых факторов, влияющих на формирование организационной структуры бюджетного вуза как юридического лица, и исследован механизм такого влияния.

В работе обобщены гражданско-правовые проблемы, связанные с функционированием органов и обособленных подразделений бюджетного вуза, и сформулированы предложения по оптимизации законодательного регулирования гражданско-правовых отношений, формирующих организационную структуру бюджетного вуза как юридического лица.

Научная новизна конкретизируется в следующих основных **положениях, выносимых на защиту**:

1. Признак организационного единства юридического лица является предпосылкой существования гражданско-правовых корпоративных отношений во всех юридических лицах, независимо от их деления на виды и типы.

2. Одним из проявлений признака организационного единства юридического лица является его организационная структура, представляющая собой систему гражданско-правовых корпоративных отношений, формирующихся между юридическим лицом, лицами, входящими в его органы, и руководителями его филиалов и представительств и направленных на обеспечение участия юридического лица в гражданских и иных правоотношениях.

3. Гражданско-правовыми факторами, влияющими на формирование организационной структуры бюджетного вуза, как и юридического лица в целом, являются цели (задачи), предмет деятельности и гражданская правоспособность юридического лица, а также характер вещных прав на переданное ему имущество и имущественных прав учредителя в отношении созданного им юридического лица и его имущества.

4. Влияние цели (задач) и предмета деятельности бюджетного вуза на его организационную структуру проявляется в ее построении на основе принципа автономии вуза и принципа сочетания единоначалия, коллегиальности и самоуправления в организации внутреннего управления бюджетного вуза. Указанные принципы определяют систему органов бюджетного вуза, их состав, компетенцию, а также распределение полномочий между органами.

5. Для бюджетного вуза характерна система публично-правовых ограничений его гражданской правоспособности, выраженная в правовом комплексе норм, включающем нормы бюджетного, образовательного законодательства, законода-

тельства о государственных закупках. Такие ограничения находят проявление в содержании компетенции органов бюджетного вуза.

Соблюдение бюджетным вузом указанных правовых ограничений, а также целевого характера его гражданской правоспособности на уровне правореализации обеспечивается системой правовых ограничений, включающей не только гражданско-правовые, но и публично-правовые средства, предусмотренные бюджетным, образовательным законодательством, законодательством о государственных закупках.

6. Право оперативного управления бюджетного вуза на закрепленное за ним имущество и право собственности учредителя на это имущество диктуют такой характер построения организационной структуры бюджетного вуза, который обеспечивает контроль со стороны собственника за использованием бюджетным учреждением денежных средств и иного имущества. Указанный контроль обеспечивается такими гражданско-правовыми средствами, как решающая роль учредителя в назначении ректора бюджетного вуза, подконтрольность ректора учредителю вуза, содержание компетенции органов бюджетного вуза.

7. На сегодняшний день бюджетное учреждение является единственным видом юридического лица в системе юридических лиц, в отношении которого законодатель не обеспечивает единства гражданско-правового регулирования отношений, образующих его организационную структуру, и не устанавливает допустимых пределов такого регулирования в отношении отдельных видов бюджетных учреждений. В связи с этим обоснована необходимость внесения дополнений в статью 120 ГК РФ, касающихся определения системы органов бюджетного учреждения и их компетенции.

8. Особенность организационной структуры бюджетного вуза состоит в наличии в системе органов такого вуза представительных органов – конференции и ученого совета, которые, обладая значительными корпоративными полномочиями (выборы ректора, принятие устава), не формируются учредителем вуза, неподотчетны и неподконтрольны ему. Наличие указанных органов в бюджетном вузе означает ограничение корпоративных прав учредителя (собственника имущества) вуза.

9. Законодательство не закрепляет полномочий ученого совета бюджетного вуза, которые бы соответствовали его статусу органа, осуществляющего общее руководство бюджетным вузом. В целях обеспечения адекватности статуса ученого совета полагаем необходимым дополнить его компетенцию такими корпора-

тивными полномочиями, как выработка стратегии развития вуза, утверждение бюджета вуза и отчета о его исполнении, утверждение структуры вуза (структуры подразделений).

10. В правовом статусе ректора бюджетного вуза заложено противоречие между его ответственностью за всю деятельность вуза, с одной стороны, и принципом автономии вуза, предполагающим разделение компетенций и ответственности между органами вуза. Преодоление указанного противоречия возможно через законодательное закрепление разделения компетенций и ответственности между органами бюджетного вуза.

11. Следствием конфликта между двумя началами в управлении бюджетным вузом – принципом автономии вуза и интересами публично-правового образования как учредителя вуза – является необеспечение на законодательном уровне функциональной полноты и единообразия в гражданско-правовом регулировании отношений, образующих организационную структуру бюджетного вуза как юридического лица. В целях совершенствования гражданско-правового регулирования отношений, формирующих организационную структуру бюджетного вуза, считаем необходимым:

- закрепить в законодательстве круг полномочий ученого совета как органа, осуществляющего общее руководство деятельностью вуза, и круг полномочий ректора бюджетного вуза, который бы соответствовал его статусу исполнительного органа вуза;

- в связи с формированием ученого совета конференцией бюджетного вуза предусмотреть в законодательстве его подотчетность и подконтрольность конференции вуза с правом досрочного прекращения полномочий его членов;

- в связи с участием конференции в формировании исполнительного органа бюджетного вуза (выборы ректора) предусмотреть в законодательстве подотчетность ректора конференции бюджетного вуза с наделением конференции полномочиями по заслушиванию и одобрению (неодобрению) отчета ректора;

- распространить в отношении бюджетного вуза действие института «конфликта интересов» с отнесением к компетенции попечительского совета вопросов одобрения соответствующих сделок.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в возможности использования сделанных автором выводов и рекомендаций для проведения дальнейших научных исследований институтов юридического лица, бюджетного учреждения, гражданско-правовых корпоративных отношений, анализа организа-

ционной структуры иных юридических лиц, в том числе федеральных университетов, иных вузов, создаваемых в форме автономного учреждения. Полученные результаты могут быть использованы для совершенствования гражданского законодательства, регулирующего правовой статус бюджетного учреждения, автономного учреждения, и образовательного законодательства в части регламентации внутривузовского управления. Возможно использование материалов исследования для преподавания курса «Гражданское право», спецкурсов «Образовательное право» и «Юрисконсульт организации», в разрешении судебных споров, касающихся корпоративных конфликтов с участием бюджетного вуза.

Апробация результатов исследования. Научные положения диссертационного исследования докладывались, обсуждались и рецензировались на теоретических семинарах и заседаниях кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского государственного университета, на научно-практических конференциях. Научные положения работы использовались при разработке и проведении семинарских занятий по предмету «Гражданское право» на юридическом факультете Казанского государственного университета, занятий на факультете повышения квалификации Казанского государственного университета, при подготовке заключения на законопроект Федерального закона «О бюджетных учреждениях», разработанный Российским союзом ректоров, при выступлениях на заседаниях Совета ректоров Республики Татарстан по обзору изменений в законодательстве об образовании. Выводы и предложения, изложенные в работе, используются в практической деятельности юридического отдела Казанского государственного университета. Основные положения и теоретические выводы диссертационного исследования нашли отражение в семи статьях, в том числе в трех – в изданиях, рекомендованных ВАК для опубликования результатов диссертационного исследования.

Структура диссертационной работы определена целями диссертационного исследования и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованных нормативных актов, примеров из судебной практики и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновываются актуальность и степень разработанности темы исследования, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, излагаются методология, теоретическая и эмпирическая базы исследования, раскрываются ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, излагаются результаты апробации исследования и структура диссертации.

В главе первой **«Организационная структура юридического лица как система гражданско-правовых корпоративных отношений»** через исследование признака организационного единства доказывается необходимость конструирования категории «организационная структура юридического лица» как гражданско-правовой категории; исследуется гражданско-правовая природа отношений, образующих организационную структуру юридического лица; выявляются элементы юридического лица как системы, необходимые и достаточные для обеспечения его существования как субъекта гражданско-правовых отношений; определяются гражданско-правовые факторы, влияющие на формирование организационной структуры юридического лица.

В **параграфе первом** через исследование признака организационного единства юридического лица обосновывается необходимость конструирования категории «организационная структура юридического лица» как гражданско-правовой категории и устанавливается ее значение для юридического лица.

Делается вывод, что значение признака организационного единства юридического лица состоит в обеспечении формирования внутренних связей (отношений), являющихся предпосылкой функционирования юридического лица как субъекта гражданско-правовых отношений.

Диссертантом отмечается, что организационное единство формируется в юридическом лице не только в связи с его участием в гражданских, но и в иных правоотношениях: трудовых, налоговых и др. Но, учитывая производность иных видов правосубъектности юридического лица от его гражданской правосубъектности, диссертант полагает, что изначально организационное единство формируется в юридическом лице в связи с его участием в гражданских правоотношениях. Некоторое исключение из этого правила составляют публичные юридические лица.

Делается вывод, что одним из проявлений признака организационного единства по отношению к конкретному юридическому лицу является его организационная структура. Значимость этой категории для института юридического усматривается в ее взаимосвязи с признаком организационного единства и проявляется

в возможности выявления с ее помощью особенностей процессов волеобразования и волеизъявления, происходящих в отдельном юридическом лице в целях обеспечения его участия в гражданских и иных правоотношениях. Этим обосновывается необходимость выделения категории «организационная структура юридического лица» как гражданско-правовой категории.

Делается вывод, что элементами юридического лица как системы, необходимыми и достаточными для обеспечения его функционирования как субъекта гражданско-правовых отношений, являются органы и обособленные подразделения юридического лица (филиалы и представительства).

В параграфе втором исследуется гражданско-правовая природа отношений, формирующих организационную структуру юридического лица, а также гражданско-правовой статус лиц, функционирующих в качестве органов юридического лица, и гражданско-правовой статус руководителей филиалов и представительств.

Делается вывод, что содержание признака организационного единства юридического лица составляют корпоративные отношения как гражданско-правовые отношения, обеспечивающие механизм волеобразования и волеизъявления юридического лица в целях обеспечения его участия в гражданских и иных правоотношениях. При этом указанные корпоративные отношения являются имущественными, так как их содержание составляют имущественные права и имущественные обязанности их субъектов. Одновременно в них ярко выражен организационный характер, который проявляется в направленности таких отношений на организацию функционирования юридического лица как субъекта гражданско-правовых отношений.

Диссертант, присоединяясь к позиции Н.В.Козловой относительно понимания корпоративных отношений как гражданско-правовых отношений, формирующихся с участием всех юридических лиц⁵, основание для такой позиции усматривает в присутствии во всех юридических лицах организационного единства, обеспечивающего формирование в юридическом лице внутренних отношений, являющихся предпосылкой его гражданской правосубъектности. В пользу единой корпоративной природы таких отношений свидетельствует также единство нормативно-правового оформления институтов юридического лица (ст.ст.48-64 ГК РФ); лиц, осуществляющих функции его органов (ст.53 ГК РФ); учредителя юридиче-

⁵ Козлова Н. В. Правосубъектность юридического лица / Н. В. Козлова. – М.: Статут, 2005. 476 с. – С. 158.

ского лица (ст.ст. 48, 52, 53, 57, 60, 61, 62; 63 ГК РФ), а также отношений между ними.

Категория «организационная структура юридического лица» позволяет выявить особенности гражданско-правовых корпоративных отношений, складывающихся в том или ином юридическом лице. Организационная структура юридического лица как гражданско-правовая категория характеризуется следующими чертами: закрепляется в федеральных законах, иных нормативно-правовых актах и в учредительных документах юридического лица; по своему содержанию представляет собой систему гражданско-правовых корпоративных отношений; имеет целью обеспечение функционирования юридического лица как субъекта гражданско-правовых отношений.

Анализ гражданского законодательства (ст. ст. 53, 56 ГК РФ и др.) позволяет сделать вывод о самостоятельном гражданско-правовом статусе лиц, осуществляющих функции органов юридического лица. Указанные лица состоят с юридическим лицом в корпоративных отношениях, наделяются корпоративными правами и корпоративными обязанностями, несут перед ним корпоративную ответственность (ст.53 ГК РФ). Диссертантом делается вывод о единстве гражданско-правового статуса указанных лиц, независимо от вида юридического лица и от деления органов на волеобразующие и волеизъявляющие. Понятие организационной структуры юридического лица взаимосвязано с понятием системы его органов и определяет роль, место и назначение органов в юридическом лице как в системе, особенности их отношений с юридическим лицом.

Филиалы и представительства юридического лица включены в систему отношений, направленных на поддержание его организационного единства, и, в связи с этим, являются элементами юридического лица как системы. Реализация руководителями филиалов и представительств гражданской правоспособности юридического лица вне места его расположения дает основание для их признания субъектами гражданско-правовых корпоративных отношений, складывающихся между ними и юридическим лицом. Корпоративным статусом обладают также руководители других обособленных подразделений, например, обособленных подразделений бюджетных вузов. Закрепление гражданско-правового корпоративного статуса руководителей филиалов и представительств происходит через указание в законе на их корпоративные права и корпоративные обязанности по отношению к юридическому лицу, а также на права и обязанности самого юридического лица по отношению к указанным лицам (ст.55 ГК РФ). Организационная структура опре-

деляет роль, место и назначение обособленных подразделений: филиалов и представительств в юридическом лице как в системе.

Диссертантом делается вывод о том, что организационная структура юридического лица представляет собой систему гражданско-правовых корпоративных отношений, направленных на обеспечение его функционирования как участника гражданско-правовых и ряда иных отношений, субъектами которых выступают юридическое лицо, лица, функционирующие в качестве его органов, руководители его обособленных подразделений (филиалов и представительств).

В параграфе третьем исследуются гражданско-правовые факторы, оказывающие влияние на формирование организационной структуры юридического лица, анализируется механизм такого влияния.

В системе таких факторов диссертант выделяет «внешние» факторы (политические, экономические, правовые) и «внутренние», к которым относит элементы организационно-правовой формы юридического лица, непосредственно определяющие организационную структуру юридического лица. Такой вывод делается диссертантом в связи с признанием организационной структуры одним из элементов организационно-правовой формы юридического лица, на формирование которого оказывают влияние другие элементы организационно-правовой формы. Из всей совокупности таких элементов диссертантом выделяются: цели, предмет деятельности юридического лица, его правоспособность, а также вещные права юридического лица на имущество и имущественные права учредителя в отношении созданного им юридического лица и его имущества как факторы, непосредственно влияющие на формирование организационной структуры юридического лица. Указанные факторы носят гражданско-правовой характер.

Диссертантом делается вывод о том, что общая для института юридического лица цель – функционирование определенного социального образования как субъекта гражданско-правовых отношений – может быть обеспечена за счет построения организационной структуры юридического лица на основе определенных принципов. Такими принципами, закрепляемыми в рамках гражданского права, обеспечивающими рациональность построения организационной структуры абсолютного большинства юридических лиц, являются: обеспечение механизма контроля учредителей за деятельностью юридического лица; обеспечение соблюдения целей юридического лица лицами, входящими в его органы, через закрепление в законодательстве институтов «сделки с заинтересованностью» и «конфликта инте-

ресов»; обеспечение распределения полномочий между органами; закрепление ответственности органов за выполнение ими своих полномочий.

Влияние целей и предмета деятельности юридического лица на его организационную структуру происходит как непосредственно, через влияние указанных факторов на построение системы органов юридического лица и на определение их «внутренней» компетенции, так и опосредованно, через их влияние на содержание правоспособности юридического лица, которая, в свою очередь, определяет компетенцию его органов.

Организационная структура юридических лиц различается также в зависимости от характера имущественных прав учредителей (участников) в отношении юридического лица и его имущества. Так, при наличии обязательственных прав в отношении юридического лица (хозяйственные общества) учредитель включается в структуру его органов, и для таких юридических лиц характерно наличие высшего органа, представленного учредителями (участниками). При наличии вещных прав в отношении имущества юридического лица (учреждения, унитарные предприятия) учредитель осуществляет управление юридическим лицом извне. Необходимость обеспечения контроля за использованием имущества такими организациями определяет простоту ее организационной структуры, включающей исполнительный орган, подотчетный учредителю, за некоторыми изъятиями (например, государственные вузы). Исключение из этого правила составляют автономные учреждения, учредитель которых осуществляет управление таким учреждением как через участие в наблюдательном совете, так и извне.

Имущественные права юридического лица на его имущество определяют пределы реализации гражданской правоспособности юридического лица по распоряжению имуществом, и, как следствие, – содержание компетенции органов при их выступлении от имени юридического лица вовне. Одновременно указанные права определяют особенности построения организационной структуры юридического лица.

В главе второй **«Влияние гражданско-правовых факторов на содержание организационной структуры бюджетного вуза как юридического лица»** исследуются особенности гражданско-правового статуса бюджетного вуза как юридического лица, а также механизм влияния гражданско-правовых факторов на формирование организационной структуры бюджетного вуза.

Параграф первый посвящен исследованию гражданско-правового статуса бюджетного вуза как юридического лица и выявлению его особенностей. Диссер-

тантом отмечается, что для учреждения как организационно-правовой формы юридического лица характерны: сильная внутренняя дифференциация по видам и типам, большое количество нормативно-правовых актов, регламентирующих правовой статус отдельных типов и видов учреждений, а также значительные различия в режиме права оперативного управления в зависимости от типов учреждений.

Публично-правовой статус бюджетного учреждения определяет особенности его гражданско-правового статуса, регулирование которого находится на стыке норм гражданского, бюджетного законодательства, законодательства о государственных закупках, а также норм специальных федеральных законов, регулирующих отношения в сфере функционирования того или иного вида учреждения.

В настоящее время законодательное оформление гражданско-правового статуса бюджетного учреждения не завершено. На фоне разнообразия видов бюджетных учреждений гражданское законодательство не в полной мере обеспечивает единство регулирования гражданско-правового статуса указанного типа учреждения. Так, в ГК РФ отсутствует определение бюджетного учреждения, законодательством не обеспечивается унификация норм, регламентирующих вопросы его организационной структуры. На фоне имеющихся противоречий между нормами бюджетного, гражданского законодательства, законодательства о государственных закупках в регулировании правового статуса бюджетного учреждения на практике возникают сложности при определении содержания его гражданской правоспособности. Неурегулированность гражданско-правового статуса бюджетного учреждения в законодательстве снижает эффективность института бюджетного учреждения как самостоятельного типа юридического лица.

В параграфе втором исследуются цели (задачи), предмет деятельности и гражданская правоспособность бюджетного вуза как гражданско-правовые факторы, оказывающие влияние на формирование его организационной структуры.

Диссертантом отмечается, что цели (задачи) и предмет деятельности бюджетного вуза (осуществление деятельности в сфере высшего профессионального образования, воспитательной и научной деятельности) определяют специфику его организационной структуры, которая формируется на основе принципа автономии вуза. Вместе с тем к целям деятельности бюджетного вуза как участника бюджетного процесса закон относит обеспечение результативности и эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 Бюджетного кодекса РФ). Указанные цели напрямую не являются целями бюджетного вуза как юридического лица, но в силу требований, предъявляемых к нему законом, определяют рамки реализации им

гражданской правоспособности, что определяет содержание компетенции органов бюджетного вуза.

Для правоспособности бюджетного вуза, кроме специального характера, производного от его статуса как некоммерческой организации, характерна система правовых ограничений, предусмотренных бюджетным законодательством, законодательством о государственных закупках и законодательством об образовании. Указанная система ограничений включает: ограничения правоспособности бюджетного вуза, предусмотренные бюджетным законодательством в части запрета на совершение бюджетным учреждениям ряда сделок; ограничение действия принципа свободы договора при заключении бюджетным вузом, являющимся государственным заказчиком, государственных контрактов, других договоров по закупке товаров, работ и услуг и ряд других ограничений.

Законодатель предусматривает в отношении бюджетного вуза частно-публичный правовой механизм обеспечения соблюдения им целей деятельности бюджетного вуза, специальной правоспособности и ее ограничений, который закрепляется как нормами гражданского законодательства, так и нормами бюджетного, образовательного законодательства и законодательства о государственных закупках. Вместе с тем, в системе правовых средств обеспечения правоспособности бюджетного вуза преобладают публично-правовые средства. Так, в отношении бюджетного вуза не используются такие гражданско-правовые средства контроля за деятельностью его органов, как институт «конфликта интересов». Публично-правовые ограничения правоспособности бюджетного вуза определяют содержание компетенции его органов и, в первую очередь, ректора бюджетного вуза.

Параграф третий посвящен исследованию влияния режима права оперативного управления бюджетного вуза и имущественных прав учредителя в отношении созданного им бюджетного вуза и его имущества на организационную структуру бюджетного вуза.

Признавая корпоративный характер отношений, складывающихся между бюджетным учреждением и его учредителем, диссертант полагает, что их особенностью является то, что, кроме цели обеспечения функционирования юридического лица как субъекта гражданских правоотношений, указанные отношения направлены на обеспечение сохранности имущества учреждения и его целевого использования. Учредитель бюджетного вуза реализует свои корпоративные полномочия, действуя извне. При этом он участвует в волеобразовании бюджетного вуза как бюджетного учреждения при принятии решений по распоряжению имуществом.

вом вуза. Такой характер корпоративных прав произведен от права собственности учредителя на имущество бюджетного вуза. Право собственности учредителя на имущество бюджетного вуза и право оперативного управления бюджетного вуза на закрепленное за ним имущество и диктуют такой характер построения его организационной структуры, который обеспечивает подотчетность и подконтрольность ректора учредителю вуза, решающую роль учредителя при формировании исполнительного органа (утверждение в должности ректора). Именно такая организационная структура способна обеспечить контроль со стороны собственника за использованием бюджетным учреждением денежных средств и имущества. Указанные факторы определяют также содержание компетенции органов бюджетного вуза.

Среди особенностей корпоративных отношений между бюджетным вузом и его учредителем можно выделить наличие между ними договора, предусматривающего их взаимные корпоративные права и обязанности, включая обязанность учредителя по финансированию вуза, а также его ответственность за создание условий функционирования вуза.

Интересы учредителя как собственника имущества учреждения и интересы самого учреждения могут быть обеспечены только через распространение на отношения между учредителем, бюджетным учреждением и лицами, осуществляющими функции его органов, гражданско-правовых корпоративных принципов и подходов, обеспечивающих соблюдение равенства субъектов таких отношений, их гражданско-правовую ответственность, незлоупотребление правом. В связи с этим считаем необходимым предусмотреть в гражданском законодательстве имущественную ответственность учредителя бюджетного учреждения за невыполнение его обязанностей по финансированию учреждения и наделению его имуществом, а также распространить в отношении бюджетного учреждения действие института «конфликта интересов», обеспечивающего соблюдение целей учреждения со стороны лиц, входящих в его органы.

В главе третьей «Организационная структура бюджетного вуза как предпосылка его гражданской правосубъектности» выявляются принципы построения организационной структуры бюджетного вуза; посредством исследования гражданско-правового статуса лиц, входящих в органы бюджетного вуза, а также руководителей его филиалов, представительств и иных обособленных подразделений и складывающихся между ними корпоративных отношений выявляются особенности организационной структуры бюджетного вуза как юридического

лица и формулируются предложения по оптимизации законодательного регулирования отношений, ее составляющих.

В параграфе первом исследованы общие особенности построения организационной структуры бюджетного вуза как юридического лица, выявлены принципы ее формирования, а также выявлены общие проблемы гражданско-правового регулирования внутриорганизационных отношений в бюджетном вузе.

Особенности организационной структуры бюджетного вуза производны от гражданско-правовых факторов, ее определяющих, и включают особенности, характерные для организационной структуры высшего учебного заведения, и особенности, присущие организационной структуре бюджетного учреждения. Первая группа особенностей определяет систему органов и их «внутреннюю» компетенцию, а вторая – содержание их компетенции при выступлении от имени юридического лица вовне. Диссертантом отмечается, что на фоне разнообразия видов бюджетных учреждений и многочисленности нормативно-правовых актов, регулирующих их правовой статус, гражданское законодательство не обеспечивает унификации норм, регулирующих отношения, образующие организационную структуру бюджетных учреждений. Представляется, что такая унификация необходима для обозначения пределов гражданско-правового регулирования отношений, складывающихся в бюджетных учреждениях различных видов. В связи с этим диссертантом предлагается дополнить статью 120 ГК РФ положениями следующего содержания: «Единоличным исполнительным органом бюджетного учреждения является его руководитель, который назначается собственником имущества бюджетного учреждения и подотчетен ему. Руководитель бюджетного учреждения действует от имени бюджетного учреждения без доверенности, в том числе представляет его интересы, совершает в установленном порядке сделки, выдает доверенности в порядке, установленном законодательством. В случаях, предусмотренных федеральными законами и изданными в соответствии с ними правовыми актами, в бюджетном учреждении могут быть образованы выборные представительные органы (конференция; ученые, педагогические, научные советы и другие органы), компетенция которых, порядок формирования и состав определяются в порядке, предусмотренном федеральными законами и изданными в соответствии с ними нормативными правовыми актами».

Принципами формирования организационной структуры бюджетного вуза являются: автономия вуза и сочетание единоначалия, коллегиальности и самоуправления. Действие принципа автономии вуза в отношении организационной

структуры бюджетного вуза определяет его права самостоятельно устанавливать свою структуру (структуру подразделений), определять соотношение между полномочиями ученого совета и ректора, а также определять в уставе другие вопросы организационной структуры в части, не урегулированной законодательством РФ. Проявлением принципа сочетания единоначалия, коллегиальности и самоуправления является наличие в системе органов бюджетного вуза представительных органов – конференции и ученого совета, которые не формируются учредителем вуза, неподотчетны и неподконтрольны ему, при этом обладают значительными корпоративными полномочиями (участвуют в формировании исполнительного органа бюджетного вуза и принятии устава вуза).

На основе исследования опыта зарубежных стран в организации внутривузовского управления рассматриваются пути оптимизации гражданско-правового регулирования отношений, составляющих организационную структуру бюджетного вуза. Рассматривается целесообразность использования попечительских советов в управлении бюджетными вузами как возможной альтернативы жесткому публично-правовому регулированию деятельности бюджетного вуза. К компетенции такого органа было бы возможным отнести полномочие по одобрению сделок при «конфликте интересов».

Диссертант полагает, что только признание корпоративного характера отношений, составляющих организационную структуру бюджетного вуза, и их регулирование с помощью гражданско-правовых норм и принципов смогут обеспечить эффективность управления бюджетным вузом.

В параграфе втором на основе анализа роли и места органов управления бюджетного вуза в его организационной структуре, а также особенностей корпоративных отношений между лицами, в них входящими, и юридическим лицом формулируются предложения по выработке рациональной организационной структуры бюджетного вуза как юридического лица.

Особенности формирования, компетенция и процедура принятия решений конференцией бюджетного вуза свидетельствуют о том, что она является высшим органом самоуправления вуза. Конференция преимущественно состоит из работников вуза, в ее состав входят также обучающиеся и представители общественных организаций. Конференция неподотчетна и неподконтрольна учредителю, но при этом обладает значительными корпоративными полномочиями, что ограничивает корпоративные полномочия учредителя бюджетного вуза.

В целях осуществления самоконтроля на уровне бюджетного вуза диссертант полагает необходимым обеспечение подотчетности и подконтрольности ученого совета конференции вуза как органу, формирующему ученый совет, с наделением конференции правом досрочного лишения полномочий его членов. Диссертант полагает, что это позволило бы усилить ответственность членов ученого совета перед вузом как юридическим лицом за свои действия при осуществлении ими функций ученого совета. Учитывая избрание ректора на конференции бюджетного вуза, полагаем также целесообразным закрепление в законе полномочия конференции такого вуза заслушивать ежегодный отчет ректора с правом его одобрения (неодобрения).

Учитывая, что в ст.12 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в качестве оснований для проведения новых выборов ректора предусмотрены такие основания, как нарушение установленной законом и уставом вуза процедуры выборов ректора, признание выборов несостоявшимися и недействительными, считаем необходимым раскрыть в законе указанные понятия, изложить соотношение между ними и предусмотреть, что соответствующие решения в отношении конференции могут быть вынесены только судебными органами, с определением в законе круга лиц, имеющих право на обращение в суд с соответствующими исками. Кроме того, считаем необходимым изложить в ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» основания для отказа органа, выполняющего полномочия учредителя бюджетного вуза, утвердить принятый конференцией устав вуза, а также распространить нормы о признании собрания конференции недействительным и несостоявшимся и на случаи принятия конференцией устава вуза. По мнению диссертанта, это позволит повысить гарантии автономии вуза.

Ученый совет бюджетного вуза как орган, обладающий значительными корпоративными полномочиями, отличается от ученых советов других образовательных учреждений, а также от ученых советов бюджетных учреждений науки и культуры, выполняющих в основном академические функции. Вместе с тем в его правовом статусе присутствует неопределенность. Законодатель по-разному оценивает правовой статус указанного органа: в Законе РФ «Об образовании» ученый совет рассматривается как форма самоуправления, а в ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» – как форма коллегиального управления (председательство ректора). Диссертант полагает, что повышение статуса ученого совета возможно через законодательное закрепление его компетенции как органа,

осуществляющего общее руководство вузом, с полномочиями по выработке стратегии развития вуза, по утверждению бюджета вуза и отчета о его исполнении, а также утверждению структуры вуза (структуры подразделений).

Учитывая, что принцип автономии предполагает не только широкие права вуза и его органов, но и их ответственность, диссертант полагает, что повышение роли ученого совета в управлении бюджетным вузом должно сопровождаться повышением его ответственности за принимаемые им решения, а также за результаты деятельности вуза в целом. Признавая членов органов бюджетного вуза субъектами корпоративных отношений, считаем, что они являются субъектами гражданско-правовой ответственности. Учитывая условность деления органов на волеобразующие и волеизъявляющие, полагаем, что члены представительных органов бюджетного вуза, принимая решения в пределах своей компетенции, должны соблюдать требования добросовестности и разумности и нести ответственность перед бюджетным вузом за свои действия в соответствии со ст. 53 ГК РФ.

Гражданско-правовой статус ректора как исполнительного органа бюджетного вуза произведен от способа его образования: выбирается конференцией бюджетного вуза и утверждается учредителем вуза. Такой способ назначения ректора, а также принцип сочетания единоначалия и самоуправления в вузе требуют подотчетности ректора не только учредителю вуза, но и органу, его избирающему, – конференции бюджетного вуза. В связи с этим считаем необходимым закрепление в ст.12 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» полномочия конференции ежегодно заслушивать отчет ректора с правом его одобрения (неодобрения). В правовом статусе ректора бюджетного вуза заложено противоречие между возложением на него ответственности за всю деятельность государственного вуза, с одной стороны, и принципом автономии вуза, предполагающим разделение компетенции и ответственности между органами вуза. Таким образом, ректору вменяется ответственность и за те сферы деятельности, которые относятся к компетенции других органов, например, за сферу деятельности ученого совета.

Диссертант отмечает, что на сегодняшний день гражданское законодательство не обеспечивает полноты и определенности в регулировании отношений, складывающихся в бюджетном вузе как юридическом лице. В связи с этим делается вывод о необходимости распространения на внутриорганизационные отношения в бюджетном вузе таких основных начала построения рациональной организационной структуры юридического лица, как обеспечение соблюдения интересов юридического лица со стороны его органов при заключении сделок; четкое рас-

пределение компетенции между органами и повышение их ответственности за деятельность бюджетного вуза в целом.

В параграфе третьем проанализированы особенности гражданско-правового корпоративного статуса руководителей филиалов, представительств и иных обособленных подразделений бюджетного вуза.

Актуальность исследования гражданско-правового статуса обособленных подразделений высших учебных заведений подтверждается появлением в системе вузов России федеральных университетов, создаваемых на базе крупных образовательных и научных учреждений. Необходимость обеспечения эффективного управления такими вузами требует выработки гражданско-правовых подходов к регулированию отношений между вузом как юридическим лицом и его подразделениями.

Специфика правового статуса филиалов и представительств бюджетного вуза проявляется в процедуре их создания и ликвидации (создаются и ликвидируются учредителем бюджетного вуза путем сложной многоступенчатой процедуры), а также в их функциях (осуществление образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования).

В результате, обособленные подразделения бюджетного вуза, осуществляющие иные его функции (научную, образовательную деятельность, не связанную с высшим образованием), формально обладают всеми признаками филиала юридического лица, но в силу законодательства об образовании не относятся к категории «филиал вуза». Гражданско-правовой статус руководителей обособленных подразделений бюджетного вуза осложнен тем, что по смыслу бюджетного законодательства на указанные подразделения может распространяться статус «получателя средств федерального бюджета». Это во многом объясняет существование в законодательстве об образовании категории «подразделения вуза, наделенные правомочиями юридического лица».

Диссертант полагает, что особое правовое положение обособленных подразделений бюджетных вузов, отличных от филиалов и представительств, позволяет сделать вывод о гражданско-правовом корпоративном статусе их руководителей. Руководители указанных подразделений обладают такими же корпоративными полномочиями, что и руководители филиалов (представительств), действуют на основании доверенности и положения о подразделении. Сами такие подразделения, как и филиалы, ведут балансовый учет, выполняют обязанности вуза по уп-

лате налогов, в силу требований бюджетного законодательства в обязательном порядке указываются в уставе бюджетного вуза.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах, перечень которых утвержден ВАК:

1. Чепарина О.А. Межотраслевая природа правового статуса бюджетного учреждения в свете законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд / О. А. Чепарина // Вестник Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации. – 2007. – № 3. – С. 37–39.

2. Чепарина О.А. Факторы, влияющие на формирование организованной структуры бюджетного вуза как юридического лица / О. А. Чепарина // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2007. – Т. 149, кн. 6. – С. 136–144.

3. Чепарина О.А. Органы управления бюджетным вузом как юридическим лицом / О. А. Чепарина // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2008. – Т. 150. – 280 с. – С. 169-178.

Публикации в иных изданиях:

4. Чепарина О.А. Организационное единство как признак юридического лица / О. А. Чепарина // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: материалы междунар. науч.-практ. конф., 12–13 окт. 2006. – Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2006. – Вып. 2. – С. 340–343.

5. Чепарина О.А. Признаки юридического лица в свете процедуры государственной регистрации юридического лица при его создании / О. А. Чепарина // Сборник аспирантских научных работ: сб. ст. – Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2006. – Вып.7, т. 2. – С. 250–257.

6. Чепарина О.А. К вопросу о правовом статусе автономного учреждения / О. А. Чепарина // Сборник аспирантских научных работ: сб. ст. – Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2007. – Вып. 8. – С. 336–341.

7. Чепарина О.А. О правовых ограничениях гражданской правосубъектности бюджетного учреждения как юридического лица / О. А. Чепарина // Проблемы развития предприятий: теория и практика: материалы 6-й междунар. науч.-практ. конф., 10–12 окт. 2007. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун - та, 2007. – С. 173–176.