

УДК 342.9:378

О.А. ЧЕПАРИНА,

кандидат юридических наук, ассистент

Казанский (Приволжский) федеральный университет

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВУЗОВ: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ¹

Эффективность системы внутривузовского управления должна быть обеспечена на уровне нормативно-правового регулирования отношений, формирующих организационную структуру вузов, в том числе государственных вузов как непосредственных проводников государственной политики в сфере высшего профессионального образования. В статье анализируются особенности организационной структуры государственных вузов как юридических лиц, а также факторы, ее определяющие. Указанные особенности рассматриваются на примере процедуры формирования органов государственных вузов, их компетенций и взаимодействия между собой в процессе формирования воли государственного вуза как юридического лица.

Действующее законодательство не содержит понятия «организационная структура юридического лица». Теория организации определяет структуру как важнейшую организационную характеристику всякой системы, которая представляет собой совокупность связей и отношений, сложившихся в системе между ее элементами [1, с. 140]. Из этого определения очевидна взаимосвязь указанной категории с категорией организационное единство юридического лица. Эта взаимосвязь проявляется в том, что организационная структура юридического лица есть проявление признака организационного единства в отношении конкретного юридического лица и представляет собой систему гражданско-правовых отношений, формирующихся внутри юридического лица, направленных на обеспечение участия юридического лица в гражданских и иных правоотношениях. Субъектами указанных отношений являются, прежде всего, само юридическое лицо и лица, входящие в его органы. Полагаем, что по своей правовой сущности указанные отношения являются не чем иным, как гражданско-правовыми организационными, а именно корпоративными отношениями, которые складываются в любом юридическом лице, независимо от его организационно-правовой формы.

Организационная структура высших учебных заведений определяется Законом Российской Федерации «Об образовании» [2] (далее – Закон об образовании), Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [3] (далее – ФЗ о высшем образовании), а также Типовым положением об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) [4] (далее «Типовое положение о вузе»).

Закон об образовании, определяя в ст. 35 правовые основы управления государственными и муниципальными образовательными учреждениями, устанавливает принципы формирования организационной структуры вуза.

Во-первых, указанный закон относит установление структуры управления деятельностью образовательного учреждения к компетенции образовательного учреждения (пп. 9 п. 2 ст. 32 Закона об образовании).

Во-вторых, определяет, что управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом образовательного учреждения (п. 1 ст. 35 Закона об образовании).

¹ 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)

В-третьих, предусматривает, что управление такими образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления. Формами самоуправления образовательного учреждения являются совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы (п. 2 ст. 35 Закона об образовании).

В-четвертых, законодатель устанавливает, что разграничение полномочий между советом и руководителем образовательного учреждения определяется уставом образовательного учреждения (п. 5 ст. 35 Закона об образовании).

Особенности организационной структуры государственного вуза связаны, прежде всего, со спецификой его деятельности – осуществлением образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования, а также с задачами, стоящими перед таким учреждением.

Среди основных задач вуза законодатель называет удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии посредством получения высшего (или) послевузовского профессионального образования; развитие наук и искусств посредством научных исследований и творческой деятельности научно-педагогических работников и обучающихся, формирование у обучающихся гражданской позиции, способности к труду и жизни в условиях современной цивилизации и демократии; сохранение и приумножение нравственных, культурных и научных ценностей общества; распространение знаний среди населения, повышение его образовательного и культурного уровня (ст. 12 Закона о высшем образовании).

Предметом деятельности вуза является осуществление образовательной деятельности в сфере реализации образовательных программ высшего профессионального образования (п. 1 ст. 8 ФЗ о высшем образовании). «Образование» – по Толковому словарю С.Н. Ожегова и Н.Ю. Шведовой – это «получение систематизированных знаний и навыков, просвещение, обучение» [5, с. 436].

Закон об образовании (преамбула) под образованием понимает целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных

уровней (образовательных цензов). Достижение поставленных перед вузом задач и специфика образования как процесса воспитания и обучения диктуют установление особого порядка самоуправления в вузе.

Основным принципом управления государственным вузом является принцип автономии высшего учебного заведения. В соответствии со ст. 3 ФЗ о высшем образовании под автономией вуза понимается его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом вуза. Типовое положение о вузе (ч. 2 п. 54) рассматривает автономию вуза как степень самоуправления, которая необходима ему для эффективного принятия решений в отношении своей уставной деятельности.

Одним из проявлений принципа автономии государственного вуза является его организационная структура, которая включает представительные органы – общее собрание (конференцию) работников и обучающихся вуза (далее – конференция) и ученый совет (ст. 12 ФЗ о высшем образовании). В этом состоит принципиальное отличие государственного вуза от большинства других юридических лиц. Так, рассмотрение характера управления в юридических лицах практически всех организационно-правовых форм демонстрирует, что высшие органы юридического лица либо полностью (или преимущественно) состоят из его учредителей (участников), либо формируются при их непосредственном участии (п. 1 ст. 91, п. 3 ст. 103, п. 1 ст. 110 ГК РФ, п. 1 ст. 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях» [6]).

В то же время органы государственного вуза – конференция и ученый совет формируются коллективом работников и обучающихся и из их числа, то есть без участия учредителя вуза (ст. 12 ФЗ о высшем образовании, п. 53 Типового положения о вузе).

Хотя некоторые федеральные законы и предусматривают участие работников в органах юридического лица, но их представительство не является таким массовым и решающим, как в органах вуза.

Особенность организационной структуры государственных вузов заключается в непосред-

венном участии работников и обучающихся вуза в работе его представительных органов, которые обладают определенными корпоративными полномочиями, то есть полномочиями, направленными на формирование и выражение воле вуза как юридического лица.

Так, конференция вуза принимает проект устава, а конференция вуза-бюджетного учреждения (бюджетного вуза) также выбирает ректора вуза.

Закон также наделяет корпоративными полномочиями и ученый совет государственного вуза (ст. 12 ФЗ о высшем образовании) – выборный представительный орган, осуществляющий общее руководство государственным или муниципальным высшим учебным заведением.

Среди таких полномочий можно выделить следующие:

1) определение порядка и принципов формирования органов управления вузом (конференции, самого ученого совета, выборов ректор (за исключением федеральных университетов), попечительского совета) (п. п. 51, 53, 54, 56 Типового положения о вузе);

2) участие в продлении полномочий исполнительного органа вуза (внесение учредителю представления о продлении срока полномочий ректора, достигшего 65 лет) (за исключением федеральных университетов) (п. 61 Типового положения о вузе);

3) принятие решений о создании органов вуза: ученых советов структурных подразделений (п.58 Типового положения о вузе);

4) определение полномочий органов вуза: попечительского совета, ученых советов структурных подразделений (п. 58 Типового положения о вузе).

Правовой статус ученого совета не однозначен. С одной стороны, совет образовательного учреждения объявлен одной из форм самоуправления образовательного учреждения (ст. 35 Закона об образовании), с другой – в нем широко представлена «администрация» вуза: ректор и назначаемые им проректоры, и по решению самого ученого совета – деканы факультетов. Реальный статус ученого совета зависит от самого вуза, его решимости в наделении указанного органа действительно реальными полномочиями: каждый вуз самостоятельно решает вопрос о том, является ли

ученый совет формой вузовского самоуправления или остается органом, функционирующим при ректоре вуза.

Особенностью государственного вуза как юридического лица является также назначение его исполнительного органа – ректора – не непосредственно учредителем, а при участии конференции, избирающей кандидата на должность ректора, с последующем ее утверждением учредителем (п. 5 ст. 12 ФЗ о высшем образовании). Исключения составляют федеральные университеты, а также Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет, для которых предусмотрена процедура назначения ректоров (п. 5.1. и п. 5.2. ст. 12 ФЗ о высшем образовании).

В этом также состоит отличие государственного вуза вообще и государственного вуза в частности от традиционного государственного учреждения, где исполнительный орган формируется исключительно учредителем, подконтролен и подотчетен ему.

В соответствии с п. 2 Положения о статусе ректора государственного высшего учебного заведения РФ федерального подчинения [7] ректор осуществляет функции представителя государства в учебном заведении. Но в соответствии с п. 1 указанного положения он действует как на основе решений органов государственной власти, так и органов вузовского самоуправления.

Таким образом, законодательство о высшем образовании предусматривает в отношении государственных вузов сложную систему внутривузовского управления, представленную как исполнительным органом – ректором, так и органами самоуправления – конференцией, ученым советом. Кроме того, для государственных вузов характерны иные формы самоуправления – это советы структурных подразделений вузов, а также попечительский совет (п. 2 ст. 35 Закона об образовании).

Еще более сложной является организационная структура вуза, создаваемого в форме автономного учреждения (автономный вуз). В системе органов такого вуза формируются органы автономного учреждения (наблюдательный совет), а также органы, присущие государственному вузу (конференция, ученый совет и др.). Организационная структура автономного вуза определяется

особенностями его правового статуса. В отличие от бюджетного вуза автономный вуз не обладает статусом получателя бюджетных средств по смыслу бюджетного законодательства, не является субъектом размещения государственного заказа в соответствии с законодательством о государственных закупках. Таким образом, в регулировании правового статуса автономного вуза по сравнению с бюджетным вузом не столь велико влияние публично-правовых элементов. Публично-правовой контроль за деятельностью вуза как юридического лица в случае с автономным вузом заменяется гражданско-правовыми средствами такого контроля, обеспечиваемого, в том числе, и с помощью элементов его организационной структуры. Так, орган автономного вуза – наблюдательный совет можно рассматривать как гражданско-правовой инструмент обеспечения контроля за распоряжением автономным вузом имуществом. Указанный контроль осуществляется через процедуры согласования советом крупных сделок и сделок с заинтересованностью (ст. ст. 11, 15, 17 Федерального закона «Об автономных учреждениях» [8] (далее – Закон об автономных учреждениях)). Наблюдательный совет можно также рассматривать как средство государственного и общественного контроля за деятельностью автономного вуза: в его состав входят представители учредителя, исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления и представители общественности (ст. 10 Закона об автономных учреждениях). Хотя решения наблюдательного совета по большинству рассматриваемых вопросов носят рекомендательный характер, круг таких вопросов достаточно широк (рассмотрение изменений в устав, вопросов о создании и ликвидации филиалов, об открытии и о закрытии представительств; о реорганизации вуза или о его ликвидации и др.) (ст. 11 Закона об автономных учреждениях).

Еще одним примером гражданско-правовых средств контроля за деятельностью автономного вуза может служить специфика участия учредителя в управлении таким вузом как юридическим лицом. Традиционно в юридических лицах учредитель оказывается либо включенным в систему органов юридического лица (например, общее собрание акционеров, общее собрание участников), либо, не будучи включенным в состав органов,

обладает по отношению к юридическому лицу полномочиями формировать его волю извне (учредитель учреждения). Исключение из этого правила составляет автономное учреждение. Здесь учредитель входит в состав наблюдательного совета (ст. ст. 10, 11 Закона об автономных учреждениях), и одновременно наделяется обширной компетенцией по управлению таким учреждением извне: назначает руководителя, дает согласие на распоряжение имуществом и др. (ст. 9 Закона об автономных учреждениях). Представляется, что основанием для расширения компетенции государства как учредителя в отношении автономных учреждений послужил характер правового статуса такого учреждения: более широкие по сравнению с бюджетным учреждением права в распоряжении имуществом, отсутствие в отношении автономного учреждения казначейского контроля и контроля в сфере закупок.

Еще более усложнена организационная структура федерального университета. Глобальные задачи, стоящие перед федеральным университетом (реализация инновационных образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования, интегрированных в мировое образовательное пространство; обеспечение системной модернизации высшего и послевузовского профессионального образования), определяют и особенности организационной структуры такого университета. Являясь автономным учреждением, федеральный вуз обладает организационной структурой, включающей одновременно органы управления автономного учреждения (наблюдательный совет) и государственного вуза (конференция вуза и ученый совет). Вместе с тем на уровне системы органов такому вузу присущи свои особенности. Так, в федеральных университетах в обязательном порядке формируются попечительские советы, которые наряду с наблюдательным советом можно рассматривать как форму общественного контроля за деятельностью университетов. Попечительские советы полномочны привлекать дополнительные финансовые ресурсы для обеспечения деятельности университетов по приоритетным направлениям развития и осуществлять контроль за их использованием (п. 2.1 ст. 12 Закона о высшем образовании). Вторая особенность организационной структуры федерального совета состоит в

способе формирования исполнительного органа такого вуза: ректор федерального университета не избирается, а назначается на должность Правительством Российской Федерации на срок до пяти лет. Способ назначения ректора федерального университета определяет и характер его отношений с другими органами университета. Если в иных государственных вузах ректор подотчетен как учредителю, так и органам самоуправления вуза, так как избирается ими, то говорить о подотчетности ректора федерального университета органам самоуправления вуза представляется крайне проблематичным.

Рассмотрение организационной структуры государственных вузов как юридических лиц позволяет нам выделить следующие ее правовые особенности.

Цели (задачи) и предмет деятельности государственного вуза (осуществление деятельности в сфере высшего профессионального образования, воспитательной и научной деятельности) определяют специфику его организационной структуры, которая формируется на основе принципа автономии вуза. Эта специфика проявляется в формировании в структуре государственного вуза представительных органов, неподотчетных и неподконтрольных учредителю (конференция, ученый совет), при этом обладающих значительными корпоративными полномочиями (принятие устава, формирование органов вуза, в том числе выборы ректора).

Публично-правовые формы контроля за деятельностью, характерные для бюджетных вузов, в случае с автономными вузами заменяются гражданско-правовыми средствами контроля, проявляющимися на уровне организационной структуры автономного вуза. Так, в системе органов автономного вуза появляется орган, контролирующей его деятельность в части совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью (наблюдательный совет); учредитель автономного вуза, обладая широкими полномочиями по управ-

лению вузом извне, оказывается включенным в его структуру (представлен в наблюдательном совете вуза).

Особенностями организационной структуры федерального университета по сравнению с другими государственными вузами являются: способ формирования исполнительного органа такого вуза (назначение ректора) и наличие в его структуре попечительского совета, выступающего формой общественного контроля за деятельностью университета.

Список литературы

1. Теория организации: учебник для студ. вузов / под ред. В.Г. Алиева. – М.: Луч, 1999. – 416 с.
2. Об образовании: Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 в ред. ФЗ РФ от 28.09.2010 №243-ФЗ // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1797; Российская газета. – 2010. – 30 сентября.
3. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ в ред. ФЗ от 27.07.2010 №98-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996 г. – № 35. – Ст. 4135; Российская газета. – 2010. – 30 июля.
4. Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении): Постановление Правительства РФ от 14.02.2008 № 71 // Собрание законодательства Российской Федерации – 2008. – № 8 – Ст. 731.
5. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд., доп. – М.: А Темп, 2007. – С. 436.
6. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ в ред. ФЗ от 22.07.2010 №164-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 30. – Ст. 145; Российская газета. – 2010 – 30 июля; Российская газета – 2010. – 26 июля.
7. Положения о статусе ректора государственного высшего учебного заведения Российской Федерации федерального подчинения: Постановление Правительства РФ от 11.07.1996 № 695 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 408 – Ст. 4647.
8. Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ в ред. ФЗ от 18.10.2007 №230-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 45. – Ст. 4626; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – 22 октября.

В редакцию материал поступил 29.10.10

Ключевые слова: организационная структура юридического лица, автономия вуза, государственный вуз.