

У ДК 347.195.22

О межотраслевых связях института права оперативного управления (на примере государственных вузов)¹



Челышев М.Ю.

Доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой гражданского и предпринимательского права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье исследуются отдельные проблемы в межотраслевом правовом регулировании отношений по осуществлению государственными вузами права оперативного управления; выявляются правовые коллизии на уровне правового регулирования рассматриваемых отношений; исследуются тенденции развития современного законодательства в сфере регламентации имущественных отношений с участием государственных вузов.

Ключевые слова: государственный вуз, право оперативного управления, межотраслевое правовое регулирование.

Формирование современного законодательства о государственных вузах происходит под влиянием следующих факторов: кодификации образовательного законодательства и интенсивного изменения законодательства о государственных учреждениях. В настоящее время проводится глобальная законопроектная работа по упорядочению законодательства об образовании (разработка проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»), а также работа по внесению изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ). Характерно, что авторами законопроектов в обоих случаях отмечается единая проблема: противоречивость и правовая неопределенность законодательства как в сфере правового регулирования системы образования [1], так и на уровне законодательства о государственных учреждениях [2]. Указанные процессы диктуют потребность в теоретическом осмыслении современного состояния законодательного обеспечения функционирования государственных вузов, в том числе, в сфере регулирования имущественных отношений с их участием.

Одна из причин сложностей в обеспечении эффективного правового регулирования деятельности государственных вузов лежит в сфере межотраслевой природы их правового статуса [3]. Образование, в том числе высшее, представляет собой публичный интерес [4, с. 25], соответственно на образовательные

учреждения, в том числе на государственные вузы, возложена публичная функция государства (подготовка специалистов с высшим образованием) [5, с. 5], что, в свою очередь, определяет специфику их гражданско-правового статуса, в том числе, и в части особенностей его гражданской правоспособности.

Целями настоящей работы являются: исследование межотраслевых связей гражданского права на уровне института права оперативного управления (на примере права оперативного управления государственного вуза); рассмотрение отдельных проблем в межотраслевом правовом регулировании отношений по осуществлению государственными вузами права оперативного управления; выявление правовых коллизий в сфере правового регулирования рассматриваемых отношений; выявление тенденций развития современного законодательства, регламентирующего имущественные отношения с участием государственных вузов.

В работе использован межотраслевой метод правовых исследований, практическая значимость которого состоит в возможности разрешения с его помощью ряда теоретических проблем, в том чис-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта Региональный конкурс научных проектов РГНФ и Республики Татарстан «Правовой статус государственных вузов в современных условиях: проблемы и перспективы» по гранту № 10-03-29314 а/В /2010.

ле: выяснения вопроса о наличии коллизий при разноотраслевом регулировании определенной группы общественных отношений или о их бесконфликтном межотраслевом регулировании; определения в случае наличия правовой коллизии отраслевого приоритета; исследования путей совершенствования законодательства в части устранения имеющих место межотраслевых противоречий.

Межотраслевые связи гражданского права представляют собой отношения взаимной зависимости, обусловленности и общности между гражданским правом и иными правовыми отраслями, включая их отдельные части; в конечном счете, это системные связи между правовыми нормами гражданского права и иных правовых отраслей [6, с. 84]. Примером проявления межотраслевых связей гражданского права на уровне правового института может служить институт права оперативного управления².

Указанное вещное право опосредует существование двух видов правоотношений: между субъектами права оперативного управления и третьими лицами (абсолютные отношения) и между субъектами такого права и их учредителем (собственником имущества) (относительные правоотношения) [7, с. 114]. Как отмечает З.А. Ахметьянова, особенностями права оперативного управления является его зависимость от власти собственника имущества, который принимает решение о создании и существовании субъекта указанного права, обязывает его исполнить задание собственника и использовать предоставленное ему имущество строго по его назначению [8, с. 179].

Таким образом, реализация права оперативного управления его субъектами в отношениях с тре-

² Институт права оперативного управления представляет собой систему правовых норм, регулирующих отношения, в рамках которых специальные субъекты владеют, пользуются и распоряжаются чужим имуществом в пределах, установленных законом (ст. 296 ГК РФ). К таким субъектам в настоящее время законом отнесены отдельные юридические лица – разного рода учреждения и казенные предприятия. Кроме отмеченных юридических лиц в указанных отношениях, в частности, участвуют их учредители, в том числе публично-правовые образования в лице уполномоченных органов публичной власти, а также третьи лица. Право оперативного управления в субъективном смысле представляет собой субъективное гражданское право, т.е. меру дозволенного поведения его субъектов в отношении закрепленного за ними имущества. Содержание права оперативного управления различается в зависимости от его субъектов (различных видов и типов учреждений, казенных предприятий). Правовую основу рассматриваемого института составляют нормы гражданского права, сосредоточенные в подразделении гражданско-правовой отрасли, которое именуется «Право собственности и другие вещные права», в том числе в главе 19 ГК РФ «Право хозяйственного ведения и право оперативного управления». В «Концепции развития гражданского законодательства РФ» предлагается распространить действие права оперативного управления на все государственные и муниципальные юридические лица, включая государственные и муниципальные унитарные предприятия. Указанная позиция нашла отражение в проекте «Федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ» (ст. 306 проекта).

тими лицами не может быть осуществлена без реализации соответствующих отношений между субъектами указанного права и их учредителями (собственниками имущества). Последние, в свою очередь, представляют собой не только гражданско-правовые, но и публично-правовые (бюджетные, административные) отношения. Как справедливо отмечает Д.В. Петров, в отношении по поводу осуществления права оперативного управления «нормы различных отраслей публичного права являются рамками, пределами действия гражданско-правовых норм» [9, с. 175]. Таким образом, на уровне регулирования отношений, связанных с реализацией права оперативного управления, очевидна тесная взаимосвязь между нормами гражданского права и иных правовых отраслей (прежде всего, публичных).

Первый блок таких правовых межотраслевых взаимосвязей – это взаимосвязи между гражданским и бюджетным правом. Их примером может служить правовое регулирование отношений по поводу распоряжения казенным и бюджетным учреждениями средствами от приносящей доход деятельности, где бюджетное законодательство определяет ограничения в распоряжении доходами указанных учреждений. Ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее БК РФ) [10] в прежней редакции содержала запрет на совершение бюджетным учреждением ряда сделок (приобретать и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги и др.). Таким образом, определяя обязанности бюджетных учреждений как участников бюджетного процесса, бюджетное законодательство одновременно вторгалось в сферу регулирования гражданско-правовых отношений по поводу осуществления учреждениями права оперативного управления. Вопрос о правомерности такого вторжения не раз становился предметом научной критики, а также судебного рассмотрения [11].

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ [12] (далее ФЗ № 83) снял имеющиеся место противоречия между Бюджетным и Гражданским кодексами, четко определив правовой режим доходов от приносящей доход деятельности бюджетных и казенных учреждений. Предусмотрев в ГК РФ норму о поступлении доходов от приносящей доход деятельности в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения (абзац 2 п. 3 ст. 298 ГК РФ), законодатель исключил такие доходы из видов неналоговых доходов федерального бюджета (п. 3 ст. 41 БК РФ). Законодатель также закрепил положение о том, что казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества, одновременно предусмотрев норму, согласно которой доходы, полученные от приносящей доход деятельности казенного учреждения, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации (абз. 2 п. 4 ст. 298 ГК РФ)³. Указанные изменения в законодательство

о государственных учреждениях могут служить примером осуществления межотраслевого правового регулирования соответствующих отношений, то есть упорядочения рассматриваемых экономических отношений при помощи гражданско-правовых и бюджетно-правовых средств [13, с. 144] (соответствующих норм права).

Второй блок межотраслевых связей в регулировании отношений по поводу реализации государственных вузами права оперативного управления – это взаимосвязи между гражданским правом и административным правом на уровне законодательства о государственных закупках. Указанные межотраслевые связи в данном случае проявляются в том, что заключая гражданско-правовые договоры, связанные с закупкой товаров работ и услуг, казенные и бюджетные учреждения обязаны осуществлять процедуру размещения заказа (путем проведения торгов в форме конкурса или аукциона и без торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)) в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ [14] (далее ФЗ № 94). При исследовании этих отношений вызывает интерес вопрос о соотношении нормы п. 3 ст. 298 ГК РФ о праве бюджетного учреждения на свободное распоряжение средствами от приносящей доход деятельности и положения ФЗ № 94 в части его распространения на бюджетные учреждения. Полагаем, что в условиях изменения бюджетно-правового статуса бюджетных учреждений, а также порядка их финансирования (с 1 июля 2012 г. в соответствии с ФЗ № 83-ФЗ бюджетные учреждения утрачивают статус получателя бюджетных средств по смыслу БК РФ и будут финансироваться на основании бюджетных субсидий) действие ФЗ № 94 в отношении них будет ограничивать принцип свободы договора. Полагаем, что с 1 июля 2012 г. в отношении бюджетных учреждений целесообразно распространить право на самостоятельное определение правил проведения закупок, как это в настоящее время происходит на уровне автономных учреждений⁴.

Третий блок правовых взаимосвязей в регулировании рассматриваемых нами отношений – это взаимосвязи между гражданским законодательством и законодательством об образовании.

Необходимо отметить, что долгое время законодательство об образовании находилось в противоречии с иным законодательством, главным образом гражданским, в том числе и в части регулирования деятельности образовательных учреждений⁵. Большинство противоречий со временем были сняты. Но

специфика правового регулирования в осуществлении вузами имущественных прав в законодательстве об образовании до сих пор сохранена. В частности, п. 5 ст. 47 Закона Российской Федерации «Об образовании» [15] (далее – Закон об образовании) предусматривает право учредителя приостановить приносящую доходы деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу. Статья 29 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [16] (далее – ФЗ о высшем образовании) предусматривает право учредителя вуза на изъятие средств, заработанных в результате платной образовательной деятельности, которая осуществлена взамен и в рамках образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. Указанные нормы не противоречат ГК РФ, а дополняют положения ст. 298 ГК РФ в части осуществления государственными вузами как государственными учреждениями приносящей доход деятельности и определяют пределы осуществления такой деятельности. Одновременно данные положения служат гарантией выполнения государственными вузами государственного (муниципального) задания.

Свою специфику законодательство об образовании вносит также в регулирование отношений по распоряжению государственными вузами имуще-

⁴ Давая оценку Федеральному закону № 94-ФЗ, необходимо иметь в виду следующее. Бюджетное учреждение является одной из наиболее распространенных форм существования российских государственных вузов, которые, в свою очередь, призваны реализовывать государственную политику в сфере развития науки и инноваций. Одним из весомых источников финансирования научной и научно-технической деятельности в высшем учебном заведении выступают гранты как российских, так и зарубежных фондов и иных организаций, а также частных лиц. Вузы-бюджетные учреждения обязаны распоряжаться средствами, полученными от грантов, в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе в соответствии с положениями ФЗ № 94. П. 104 «Положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования» предусматривает, что получатели грантов распоряжаются ими в соответствии с законодательством Российской Федерации или в соответствии с законодательством иного государства в случае их использования на территории этого государства, а также в порядке, установленном юридическим или физическим лицом, предоставляющим гранты. На практике очевидна возможность противоречий между условиями грантодателя в порядке и способах расходования предоставляемых по гранту средств и требованиями российского законодательства. Полагаем, что в указанных случаях приоритет должны иметь требования грантодателя как собственника, предоставляемых средств. Однако российское законодательство не допускает такого приоритета.

⁵ Например, Закон РФ «Об образовании» закреплял положение, согласно которому доходы, полученные от приносящей доход деятельности, поступают в собственность образовательного учреждения, а также норму о праве собственника имущества образовательного учреждения на часть дохода от деятельности такого учреждения.

³ В то же время, в переходный период (с 1 января 2011 г. до 1 июля 2012 г.) федеральное казенное учреждение наделено правом использовать средства от приносящей доход деятельности для своих нужд (подп. 4 п. 19 ст. 33), а норма о поступлении средств от такой деятельности в бюджет начинает действовать с 1 января 2012 г. (п. 7 ст. 33 ФЗ № 83).

ством. Так, указанный закон предоставляет вузам право безвозмездно предоставлять научным организациям и медицинским учреждениям (для медицинского обслуживания обучающихся и работников вузов) в пользование движимое и недвижимое имущество (п. 4 ст. 27 ФЗ о высшем образовании). Кроме того бюджетные вузы, а также вузы, созданные академиями наук, наделяются правом выступать учредителями хозяйственных обществ, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат данным вузам [17].

Необходимо отметить, что в настоящее время в законодательстве об образовании обнаруживается тенденция устранения межотраслевых правовых коллизий. Например, Закон об образовании в части регулирования вопросов финансирования образовательных организаций в зависимости от типа учреждения, воспроизводит положения БК РФ (ст. 41); в части регламентирования особенностей осуществления приносящей доход деятельности – положения бюджетного законодательства и ГК РФ (ст. 47), что, в свою очередь, вносит определенность в правовое регулирование соответствующих отношений. Таким образом, законодателем осуществлено коллизионное правовое регулирование соответствующих отношений, посредством использования приема (метода) правового заимствования [18, с. 146].

Проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» хотя и содержит ряд существенных особенностей в регулировании имущественных прав государственных вузов, однако, смог избежать противоречий положениям гражданского и бюджетного законодательства (Глава 13 «Экономическая деятельность в сфере образования»). С точки зрения обеспечения высокого уровня юридической техники и создания единого и бесконфликтного правового поля в регулировании образовательных отношений представляется оправданным включение в проект закона положений о предмете его регулирования (ст. 1 проекта)⁶. Достоинством указанного проекта Закона является закрепление понятийного аппарата, устанавливающего наиболее значимые и часто употребляемые понятия и определения [19]. Обращает также на себя внимание разработка вместе с проектом Закона об образовании проекта

⁶ В частности, в указанной статье проекта Закона об образовании предусматривается, что указанный закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности; определяет правовое положение участников отношений в сфере образования. Указанная норма имеет важное теоретическое и практическое значение, так как позволяет разграничить предметы ведения Закона об образовании и иных федеральных законов.

Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации». Указанный законопроект предусматривает внесение изменений более чем в 80 федеральных законов и направлен как на установление единой терминологии, так и на решение иных задач, в том числе, на преодоление противоречий между законами, регулирующими отношения в сфере образования.

Проведенное исследование позволяет нам сделать вывод о том, что в межотраслевом правовом взаимодействии на уровне института права оперативного управления (на примере права оперативного управления государственных вузов) обнаруживается закономерность единства и дифференциации гражданско-правового и иного отраслевого регулирования соответствующих отношений [20; 21, с. 59, 149, 189].

Единство правового регулирования проявляется в установленном на уровне гражданского законодательства институте права оперативного управления, а его дифференциация – в регулировании отношений по реализации соответствующими участниками гражданского оборота субъективного права оперативного управления наряду с гражданско-правовыми нормами, также нормами иной отраслевой принадлежности (например, бюджетного, административного права, законодательства об образовании).

Анализ межотраслевых связей гражданского права на уровне правового регулирования отношений по реализации государственных вузами права оперативного управления позволяет сделать следующие выводы:

1. Межотраслевые связи гражданского права применительно к рассматриваемой сфере отношений могут быть представлены в виде системы таких связей. Указанная система включает межотраслевые связи между гражданским и бюджетным правом, гражданским правом и административным правом на уровне законодательства о государственных закупках, а также между гражданским правом и нормами законодательства об образовании.

2. Развитие гражданского законодательства и законодательства об образовании, в том числе в части регулирования имущественных отношений с участием государственных вузов, идет по пути преодоления межотраслевых противоречий. В частности, проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» демонстрирует примеры использования приемов юридической техники, имеющих целью разграничить области правового регулирования отношений в сфере образования между иными правовыми отраслями путем определения в законе предмета правового регулирования и используемого в понятийного аппарата. Эту же цель преследует и разработка проекта Федерального закона «О внесении изменений в законодательство в связи

с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

3. На уровне института права оперативного управления обнаруживается закономерность единства и дифференциации гражданско-правового и иного отраслевого правового регулирования соответствующих отношений: единство проявляется в гражданско-правовом регулировании отношений по осуществлению права оперативного управления его субъектами, а дифференциация – в регламентации соответствующих отношений наряду с нормами гражданского права также нормами иной отраслевой принадлежности.

Литература:

- Справка к рабочим материалам по проекту Федерального закон «Об образовании в Российской Федерации». – URL: <http://mon.gov.ru/dok/proj/7780/>.
- Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. – URL: <http://prilaw.ru/>.
- Чельшев М.Ю. Чепарина О.А. Государственные вузы: проблемы межотраслевого правового регулирования // Науки Татарстана. – 2010. – № 4. – С. 209-214.
- Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования. – М., 2005. – 368 с.
- Чельшев М.Ю. Основы учения о межотраслевых связях гражданского права. – Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2008. – 206 с.
- Чепарина О.А. Организационная структура бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования как юридического лица (гражданско-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2008. – 221 с.
- Ахметьянова З.А. Вещное право: учеб. – М.: Статут, 2011. – 360 с.
- Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 361 с.
- Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ в ред. ФЗ от 3.09.2010 №245-ФЗ // Российская газета. – 2010 – 1 октября.
- Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» в ред. Пленума ВАС РФ от 19 апреля 2007 г. № 23 // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 6.
- Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в ред. ФЗ от 18 июля 2011 г. № 239-ФЗ // СЗ РФ от 25 июля 2011 г. – № 30 (часть I). – Ст. 4587.
- Чельшев М.Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: дисс. ... докт. юрид. наук. – Казань, 2009. – 502 с.
- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в ред. ФЗ от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 29. – Ст. 4291.
- Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» в ред. ФЗ от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ // Российская газета. – 2011. – № 160.
- Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в ред. от 6.10.2011 ФЗ № 271-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 41 (1) – Ст. 5636.
- Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» // СЗ РФ. – 2009. – № 31. – Ст. 3923.
- Пояснительная записка к проекту Федерального закона ««О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»». [Электронный ресурс] – Режим доступа – <http://mon.gov.ru/>.
- Егоров Н.Д. Гражданско-правовое регулирование общественных отношений: единство и дифференциация. – Л.: Изд-во Ленинг. ун-та, 1988. – 176 с.

Inter Branch Connections of Institute of Law and Operative Management (As Exemplified by State Institutions of Higher Education)

M. Chelyshev
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper deals with certain problems in inter branch regulation of the right of operative management executed by state Institutions of Higher Education. The author reveals legal collision on the level of legal regulation and studies the tendencies of development of modern legislation concerning regulation of property relations with participation of state Institutions of Higher Education.

Key words: State Institutions of Higher Education, the right of operational control, inter branch legal regulation.