

УДК 347.195.22

## Правовые стимулы и правовые ограничения права оперативного управления государственных вузов<sup>1</sup>



**Чепарина О.А.**

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского (Приволжского) федерального университета

*Правовой режим имущества государственных вузов помимо права оперативного управления включает систему правовых стимулов и правовых ограничений в осуществлении государственными вузами прав владения, пользования и распоряжения имуществом. В настоящей статье исследуются указанные правовые средства, закрепляемые в рамках различных отраслей права, а также современные тенденции развития системы таких правовых стимулов и ограничений.*

*Ключевые слова:* государственный вуз, право оперативного управления, правовые стимулы, правовые ограничения.

Современная система российского высшего образования развивается в условиях интенсивно меняющегося законодательства. Законодательные изменения происходят как в сфере регулирования образовательных отношений, так и в смежных сферах, например, в сфере правового оформления статуса государственных учреждений, режима имущества учреждений. Тенденцией развития законодательства о государственных вузах стал поиск оптимальной правовой модели государственного вуза, в том числе на уровне гражданско-правового регулирования его статуса. Наряду с гражданско-правовыми институтами учреждения и права оперативного управления законодателем при регулировании имущественной деятельности государственных вузов используются такие правовые средства, как правовые стимулы и правовые ограничения, позволяющие осуществлять управление деятельностью государственных вузов путем наложения правовых ограничений и запретов на совершение отдельных юридически значимых действий, а также путем стимулирования государственных вузов к определенному социально положительному поведению (например, развитию инновационных направлений деятельности вуза). Указанные правовые средства закрепляются в рамках различных отраслей права. Сама система таких правовых средств в отличие от относительно стабильных правовых институтов уч-

реждения и права оперативного управления достаточно динамична, подвержена изменениям, связанным с различными факторами как правового, так и политического и экономического характера.

Целями настоящей работы являются: исследование системы правовых стимулов и правовых ограничений права оперативного управления государственных вузов<sup>2</sup>, в целях определения их оптимального соотношения, а также выявление тенденций развития современного законодательства о государственных вузах в части закрепления в нем соответствующих правовых стимулов и ограничений.

Теоретической основой проведенного исследования послужила работа А.В. Малько «Стимулы и ограничения в праве» [1].

<sup>1</sup> Настоящая статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Правовой статус государственных вузов в современных условиях: проблемы и перспективы» по гранту № 10-03-29314 а/В / 2010 (РГНФ).

<sup>2</sup> По смыслу ст. 296 ГК РФ право оперативного управления представляет собой субъективное гражданское право соответствующих субъектов (учреждений и казенных предприятий) владеть, пользоваться и распоряжаться закрепленным за ними имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями деятельности соответствующих субъектов, заданиями собственника и назначением имущества. Содержание права оперативного управления различается в зависимости от его субъектов.

ГК РФ предусматривает, что гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 2 ст. 1). Юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом (п. 2 ст. 49 ГК РФ).

Под правовыми ограничениями А.В. Малько понимает установленные в праве границы, в пределах которых должны действовать субъекты; исключение определенных возможностей в деятельности лиц. Ограничения вводятся в целях обеспечения общего блага, нормального развития и функционирования социальной системы и ее структурных подразделений. Правовые ограничения выступают как общепризнанные установления, необходимые для организации жизни в любом цивилизованном обществе, для упорядочения отношений между всеми субъектами права [1, с. 91].

Д.В. Петров справедливо отмечает, что в случае с правом оперативного управления нормы различных отраслей публичного права выступают рамками, пределами действия гражданско-правовых норм, и «право оперативного управления регламентируется в пределах «межевых знаков» (отправных пунктов), установленных публичным правом...» [2, с. 175]. Можно сказать, что одним из проявлений указанных границ в отношении реализации правомочий, связанных с осуществлением государственными вузами права оперативного управления, выступают правовые ограничения, закрепленные с помощью публично-правовых средств.

Существование целой системы таких правовых ограничений продиктовано первичностью публично-правового статуса государственных вузов, государственным характером стоящих перед ними задач, а также фактом нахождения имущества, закрепленного за государственными вузами, в государственной собственности<sup>3</sup>. В случае с государственными вузами большинство правовых ограничений имеют целью обеспечение сохранности имущества, собственником которого и является государство (муниципальное образование). Кроме того в настоящее время государство выступает субсидиарным ответчиком по обязательствам казенного учреждения<sup>4</sup>, а также по обязательствам бюджетных учреждений, возникших до 1 января 2011 г. В связи с этим в бюд-

жетном законодательстве установлены запреты в отношении бюджетных и казенных учреждений на осуществление ими сделок с ценными бумагами, на размещение средств на депозитах в кредитных организациях, на создание иных организаций (ст. 6 ФЗ от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» [4]). Указанные ограничения сами по себе в содержание права оперативного управления государственного учреждения не входят. Их введение направлено на обеспечение контроля со стороны государства как учредителя (собственника имущества) за сохранностью имущества вузов, которое исключительно на уровне института права оперативного управления не может быть обеспечено.

В Концепции развития гражданского законодательства отмечается, что объем ограничений права оперативного управления может зависеть от категории субъекта данного права и от вида объекта, на которое данное право распространяется [5]. Примером тому могут служить различия в ограничениях правоспособности учреждений различных типов. Так, автономное учреждение не обладает статусом получателя бюджетных средств. Соответственно, в отношении него, в отличие от казенных и бюджетных учреждений, не распространяются ограничения, установленные в бюджетном законодательстве.

Что касается ограничений в зависимости от объекта права, то соответствующим примером могут служить особенности распоряжения государственными учреждениями денежными средствами. Выделяются два основных источника финансирования бюджетного и казенного учреждений: за счет бюджета и внебюджетных источников. Казенное и бюджетное учреждения обязаны размещать свои денежные средства на лицевом бюджетном счете, который, в частности, в отношении всех федеральных учреждений ведется Федеральным казначейством. Таким образом, по поводу финансового обеспечения деятельности между бюджетным (казенным) учреждением и государством как учредителем складываются бюджетно-правовые отношения. Их существование накладывает дополнительные ограничения на осуществление такими учреждениями имущественных прав, например, в части распоряжения средствами, полученными от приносящей доход деятельности. Помимо ограничений на совершение учреждениями ряда сделок, бюджетное законодательство определяет иные рамки расходования выделяемых им бюджетных средств<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> О системе ограничений правоспособности бюджетного вуза [См.: 3, с. 125-126].

<sup>4</sup> Необходимо отметить, что на сегодняшний день законодатель не предусматривает изменения типа государственных вузов путем их преобразования в казенные учреждения. Вместе с тем, полагаем, что сама по себе такая возможность не исключена.

<sup>5</sup> Так, в соответствии с п. 5 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации [6] (далее – БК РФ) заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено БК РФ, и с учетом принятых и неисполненных

Примером правовых ограничений прав государственных вузов служит также установленное нормами ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [8] требование о совершении закупок товаров, работ и услуг для нужд бюджетного учреждения, в том числе закупок, осуществляемых за счет средств от приносящей доход деятельности государственного учреждения, на основании процедур, предусмотренных указанным законом<sup>6</sup>. Таким образом, указанный закон ограничивает законодательно установленное право бюджетных учреждений самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от такой деятельности (п. 3 ст. 298 ГК РФ).

Правовые ограничения права оперативного управления государственных вузов закреплены также на уровне норм гражданского права. В качестве таковых можно рассматривать институты крупной сделки и сделки при конфликте интересов (сделки с заинтересованностью), которые действуют в отношении вузов-бюджетных и автономных учреждений. Так, в соответствии с п. 13 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях» [9] крупная сделка может быть совершена бюджетным учреждением только с предварительного согласия органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения. Аналогичные нормы предусмотрены также законом в отношении крупной сделки, совершаемой вузом – автономным учреждением. Согласие на совершение таких сделок дает наблюдательный совет вуза (ст. 14 и 15 ФЗ «Об автономных учреждениях» [10]). В соответствии со ст. 27 ФЗ «О некоммерческих организациях» [11], сделки при конфликте интересов совершаются бюджетным вузом с одобрения учредителя. В отношении вуза-автономного учреждения согласие на совершение подобной сделки дает наблюдательный совет вуза.

Ряд ограничений в реализации прав государственных вузов предусмотрен также законодательством об образовании. Так, в соответствии с п. 3 ст. 8 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [12] государственный вуз обязателен. Заключение и оплата федеральным бюджетным учреждением и федеральным казенным учреждением договоров, подлежащих исполнению за счет средств от приносящей доход деятельности, производятся в соответствии со сметами доходов и расходов по приносящей доход деятельности (п. 5 ч. 19 ст. 33 Федерального закона 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» [7]).

<sup>6</sup> По смыслу вышеупомянутого Федерального закона № 94-ФЗ, заключая гражданско-правовые договоры, связанные с закупкой товаров работ и услуг, казенные и бюджетные учреждения обязаны осуществлять процедуры 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 № 94-ФЗ.

лишен права самостоятельно создавать филиалы, такое право принадлежит государству как учредителю государственного вуза. Пункт 1 ст. 29 указанного закона предусматривает изъятие учредителем высшего учебного заведения средств, полученных от платной образовательной деятельности высшего учебного заведения, в случае если она осуществлена взамен образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. В соответствии с п. 5 ст. 47 Закона РФ «Об образовании» [13], учредитель вправе приостановить приносящую доход деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу.

Необходимо отметить свойство изменчивости системы таких правовых ограничений. Так, по мере вступления в силу ФЗ от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ [7] бюджетное учреждение утрачивает статус получателя бюджетных средств, а значит, по истечении переходного периода, установленного указанным законом (с 1 января 2011 г. до 1 июля 2012 г.), в отношении него перестают действовать отдельные правовые ограничения, предусмотренные нормами бюджетного законодательства (доведение лимитов бюджетных обязательств, осуществление расходов в соответствии с бюджетной сметой и сметой доходов и расходов по приносящей доход деятельности), которые, в свою очередь, заменяются гражданско-правовыми средствами контроля за использованием бюджетным учреждением имущества (процедурами совершения крупных сделок и сделок при конфликте интересов)<sup>7</sup>.

Итак, систему правовых ограничений права оперативного управления государственных вузов можно представить следующим образом:

– ограничения имущественных прав бюджетных вузов, предусмотренные бюджетным законодательством, в том числе в части запрета на совершение ими ряда сделок;

– ограничения прав бюджетного вуза на свободное распоряжение средствами, полученными от приносящей доход деятельности, установленные нормами законодательства о государственных закупках;

– ограничения, предусмотренные гражданским законодательством, в части запрета на совершение

<sup>7</sup> В то же время в отношении автономных учреждений мы наблюдаем обратные процессы – тенденции усиления публично-правового регулирования деятельности. Так, со вступлением в силу Федерального закона от 8 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [11] с 1 января 2012 г. автономные учреждения обязаны проводить закупки товаров работ и услуг в соответствии с указанным законом, в том числе размещать на официальном сайте план закупок такого учреждения на год. Ранее такие закупки, осуществлялись автономным учреждением на основании собственных правил закупок.



бюджетным вузом крупных сделок и сделок при конфликте интересов (сделок с заинтересованностью) без одобрения учредителя, а вузом-автономным учреждением – без одобрения наблюдательного совета;

– ограничения, предусмотренные законодательством об образовании, выраженные в праве учредителя или органа местного самоуправления приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу, а также ограничения, выраженные в праве учредителя изъять средства, полученные от платной образовательной деятельности вуза, в случае если она осуществлена взамен образовательной деятельности, финансируемого из соответствующего бюджета.

Развитие законодательства о государственных вузах долгое время шло по пути введения все большего числа ограничений прав государственных вузов. Однако, создание условий для обновления российской системы образования в соответствии с потребностями развития инновационной экономики, расширения образовательных прав граждан невозможно посредством установления одних лишь правовых ограничений. В связи с этим перед законодателем встал вопрос о правовом стимулировании деятельности государственных вузов.

Под правовым стимулом А.В. Малько понимает правовое побуждение к законопослушному действию, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования [1, с. 60]. Ученый отмечает, что предметом правового стимулирования выступает «собственный» интерес субъекта, а характер воздействия сопровождается благоприятными юридическими условиями (свободой выбора, добровольностью, расширением возможностей и т.п.) способствующих его удовлетворению (достижению блага) [1, с. 55]. Справедливым представляется также замечание А.В. Малько, согласно которому с помощью правовых стимулов можно повышать активность, развивать в нужном направлении социальные отношения [1, с. 84].

К правовым стимулам в деятельности государственных вузов можно отнести следующие меры:

– закрепление в законодательстве нового типа государственного учреждения – автономного учреждения и предоставление государственным вузам права изменения типа учреждения (права преобразования бюджетного учреждения в автономное);

– закрепление в законодательстве модели федерального университета, обладающего широкой правоспособностью;

– изменение правового статуса бюджетного учреждения в части расширения гражданской правоспособности.

Среди примеров правовых стимулов применительно к осуществлению вузами права оперативно-

го управления можно выделить право бюджетных вузов, а также вузов, созданных академиями наук, выступать учредителями хозяйственных обществ, деятельность которых заключается в практическом применении результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат данным вузам<sup>8</sup>, а также право вуза безвозмездно предоставлять научным организациям и медицинским учреждениям в пользование движимое и недвижимое имущество (п. 4 ст. 27 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Такое право государственные вузы осуществляют с согласия учредителя (собственника).

Проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [14] (п. 2 ст. 104) предусматривает также право государственных и муниципальных образовательных организаций предоставлять во владение и (или) пользование движимое и недвижимое имущество без проведения конкурса или аукциона на возмездной или безвозмездной основе организации общественного питания для обеспечения обучающихся и работников такой организации питанием, физкультурно-спортивной организации в целях организации физкультурно-спортивной работы с обучающимися, иной образовательной организации в рамках осуществления сетевого взаимодействия. Таким образом, развитие законодательства об образовании идет по пути расширения правового стимулирования деятельности вузов.

А.В. Малько отмечает, что правовые стимулы и правовые ограничения выступают как целенаправленные средства государственного управления, как важнейшие элементы политики государства [1, с. 200]. Указанный вывод в полной мере справедлив и в отношении государственной политики в сфере высшего образования.

Проведенное исследование позволяет нам сформулировать следующие выводы.

Роль правовых ограничений в осуществлении государственными вузами права оперативного управления состоит в создании на уровне механизма правового регулирования гарантий защиты государственной собственности, не обеспечиваемых в полной мере на уровне института права опера-

<sup>8</sup> Указанное право предоставлено вузам Федеральным законом 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». Настоящим законом закреплена упрощенная процедура согласования такого учредительства: согласия собственника имущества бюджетного вуза на такое учредительство не требуется, необходимо лишь уведомление федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности.

тивного управления. Система указанных правовых ограничений представлена нормами бюджетного, гражданского законодательства, законодательства о государственных закупках и законодательства об образовании. Если ранее в указанной системе правовых ограничений преобладали ограничения публично-правового характера, то в настоящее время тенденцией становится установление правовых ограничений с помощью норм гражданского права (например, институты крупной сделки и сделки с заинтересованностью).

Эффективное правовое обеспечение деятельности вузов невозможно лишь на уровне правовых ограничений. Для сбалансированного развития системы отношений в сфере высшего образования необходимо использовать правовые стимулы, в том числе в сфере осуществления государственными вузами права оперативного управления. Развитие образовательного законодательства идет по пути расширения правового стимулирования деятельности государственных вузов.

### Литература:

1. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 250 с.
2. Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 361 с.
3. 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.
4. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012, 2013 годов». в ред. ФЗ от 6.11.2011 № 302-ФЗ // СЗ РФ. – 2010 – № 19. – Ст. 2291; URL: <http://www.pravo.gov.ru/>.
5. <http://www.privlaw.ru/>.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ в ред. ФЗ от 27.06.2011 №162-ФЗ // Российская газета. – 1998. – № 153-154; Российская газета. – 2011. – 30 июня.

## Legal Incentives and Legal Restrictions in Operative Management of State Institutions of Higher Education

*O. Cheparina*  
*Kazan (Volga Region) Federal University*

*Legal regime of property of State Institutions of Higher Education except right to operative management includes system of legal incentives and legal restrictions in execution of right of possession. The paper refers to the legal means under study, vested in various branches of law, and modern tendencies of development of the system of these legal incentives and restrictions.*

*Key words: state institution of higher education, right to operative management, legal incentives, legal restrictions.*

