

УДК 347.195.22

## ПРАВОВЫЕ СТИМУЛЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ВУЗАМИ ПРАВА ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ\*

*О.А. Чепарина, кандидат юридических наук*

Для характеристики правового режима имущества государственных вузов немаловажное значение имеет исследование правовых стимулов и ограничений в отношении реализации государственными вузами права оперативного управления<sup>1</sup>, которые непосредственно в содержание указанного права не входят.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) в п.2 ст.1 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. Под правовыми ограничениями А.В. Малько понимает установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, 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<sup>2</sup>.

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...»<sup>3</sup>. 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 вузом в государственной собственности. В случае с государственными вузами большинство правовых ограничений имеют целью обеспечение сохранности имущества, собственником которого и выступает государство. Кроме того, в настоящее время государство выступает субсидиарным ответчиком по обязательствам казенного учреждения, а также по обязательствам бюджетных учреждений, возникших до

---

\* 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).

1 января 2011 г. В связи с этим в бюджетном законодательстве установлены запреты в отношении бюджетных и казенных учреждений на осуществление сделок с ценными бумагами, а также 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»<sup>4</sup>). 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<sup>5</sup>. 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 на уровне бюджетного законодательства.

Что касается ограничений в зависимости от объекта права, то соответствующим примером могут служить особенности использования государственными учреждениями публичных денежных средств. 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, как прави-

ло, в соответствующем подразделении Центрального банка РФ. Таким образом, по поводу финансирования между государственным вузом — бюджетным и казенным учреждением — и государством как его 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<sup>6</sup>. Помимо ограничений на совершение учреждениями ряда сделок, бюджетное законодательство определяет иные рамки расходования выделяемых им бюджетных средств. Так, в соответствии с п. 5 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>7</sup> (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 обязательств<sup>8</sup>. 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 доходы 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»<sup>9</sup>).

Правовые ограничения в осуществлении государственными вузами имущественных прав существуют и на уровне гражданско-правовых средств. К таковым, например, относится требование закона о соответствии предпринимательской деятельности целям государственного вуза (п. 3 ст.50 ГК РФ).

Другим примером подобных ограничительных слугат институты крупной сделки и сделки с заинтересованностью, которые действуют в отношении вузов – бюджетных и автономных учреждений. Так, в соответствии с п.13 ст.9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>10</sup> крупная сделка может быть совершена бюджетным учреждением только с предварительного согласия соответствующего 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<sup>11</sup>. В соответствии со ст. 27 ФЗ «О некоммерческих организациях» сделки с заинтересованностью совершаются бюджетным вузом с одобрения учредителя (соответствующего органа). В отношении вуза – автономного учреждения согласие на совершение подобной сделки дает наблюдательный совет<sup>12</sup>.

Ряд ограничений в реализации прав государственных вузов предусмотрен также законодательством об образовании. Так, в соответствии с п.3 ст. 8 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>13</sup> [13] государственный вуз 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»<sup>14</sup> учредитель вправе приостановить приносящую доходы деятельность образовательно-

го учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу.

Итак, систему ограничений при осуществлении государственными вузами права оперативного управления можно представить следующим образом:

– ограничения имущественных прав казенных и бюджетных вузов, предусмотренные бюджетным законодательством в части запрета на совершение ими ряда сделок; в части заключения и оплаты государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, исполняемых за счет бюджета, в пределах доведенных таким учреждениям лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств; в части требования о заключении и оплате договоров, подлежащих исполнению за счет средств от приносящей доход деятельности, в соответствии со сметами доходов и расходов по приносящей доходы деятельности;

– ограничения, предусмотренные гражданским законодательством, в части требования о соответствии сделок государственного вуза характеру его специальной правоспособности; в части запрета на совершение бюджетным вузом крупных сделок и сделок при конфликте интересов 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 изымать 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 в осуществлении такими вузами имущественных прав. Однако создание условий для обновления российской системы образования в соответствии с потребностями развития инновационной экономики, расширения образовательных прав граждан невозможно на уровне 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 деянию, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования<sup>15</sup>. 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)<sup>16</sup>. Справедливым представляется также замечание А.В. Малько, что с помощью правовых стимулов можно повысить активность, развивать в нужном направлении социальные отношения<sup>17</sup>.

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 (переход из бюджетного в автономное учреждение);

- 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 оперативного 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>18</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»<sup>19</sup> (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 образовательной 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<sup>20</sup>. Указанный вывод справедлив и в отношении государственной политики в сфере высшего образования.

Проведенное исследование позволяет нам сформулировать следующие выводы. Роль правовых ограничений в осуществлении государственных

ми 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 оперативного управления. Система указанных правовых ограничений представлена нормами бюджетного, гражданского законодательства, законодательства об образовании. Если ранее в указанной системе правовых ограничений преобладали ограничения публично-правового характера (главным образом, бюджетно-правового), то в настоящее

время тенденцией становится введение правовых ограничений на уровне 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 использование правовых стимулов. Развитие законодательства о государственных вузах идет по пути расширения правового стимулирования в осуществлении вузами имущественных прав.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. — 2-е изд., перераб. и доп. / А.В. Малько. — М.: Юрист, 2005. — 250 с. — С.91.

<sup>3</sup> Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления Д.В.Петров. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. — 361 с. — С.175.

<sup>4</sup> СЗ РФ. — 2010. — № 19. — Ст. 2291.

<sup>5</sup> <http://www.privlaw.ru/>.

<sup>6</sup> Так, казенным учреждениям запрещено предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги, а также получать субсидии и бюджетные кредиты (п.10, ст.161 Бюджетного кодекса РФ), а также направлять средства на создание других организаций (п. 1 Федерального закона от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»). В отношении бюджетных учреждений действует запрет на осуществление сделок с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами и на размещение средств на депозитах в кредитных организациях (п. 2 ст.6 указанного закона).

<sup>7</sup> СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

<sup>8</sup> В соответствии с п. 19 ст. 33 ФЗ №83 в течение переходного периода (с 1 января 2011 г. до 1 июля 2012 г.) за федеральным бюджетным учреждением сохраняется статус получателя бюджетных средств, а значит, на него распространяются нормы БК РФ в части порядка его финансирования на основании бюджетной сметы.

<sup>9</sup> При этом органы федерального казначейства отслеживают природу денежных поступлений на лицевые счета казенного и бюджетного учреждения в органах казначейства, оставляя без права расходования те средства, которые поступили от неразрешенных учреждению видов деятельности. Кроме того, органы казначейства при оплате денежных обязательств, принятых такими учреждениями (оплате государственных контрактов, договоров, иных сделок), осуществляют проверку документов, подтверждающих возникновение у таких учреждений денежных обязательств, в том числе соответствие платежных документов кодам бюджетной классификации. Таким образом, на уровне бюджетного законодательства существует механизм, обеспечивающий контроль соответствия деятельности учреждений требованиям его специальной правоспособности (Приказ Министерства финансов от 12 ноября 2007 г. № 101н с изм. и доп. «Инструкция о порядке открытия и ведения органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых сче-

тов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2008. — № 2.

<sup>10</sup> СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 145.

<sup>11</sup> Статьи 14 и 15 Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. — 2006 г. № 45 ст. 4626.

<sup>12</sup> Статьи 16 и 17 ФЗ «Об автономных учреждениях».

<sup>13</sup> Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. — 1996 г. — № 35. — Ст. 4135.

<sup>14</sup> Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (с изм. и доп.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 30. — Ст. 1797.

<sup>15</sup> Малько А.В. Указ. соч. — С. 60.

<sup>16</sup> Там же. — С. 55.

<sup>17</sup> Там же. — С. 84.

<sup>18</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.

<sup>19</sup> <http://mon.gov.ru/dok/proj/>

<sup>20</sup> Малько А.В. Указ. соч. — С. 200.

#### Аннотация

Правовой режим имущества государственных вузов помимо права оперативного управления включает систему правовых стимулов и ограничений при осуществлении государственными вузами прав владения, пользования и распоряжения имуществом. Настоящее исследование имеет целью проведение научного анализа системы таких стимулов и ограничений в целях определения их оптимального соотношения, а также выявления тенденций развития законодательства о государственных вузах в части закрепления в нем соответствующих правовых стимулов и ограничений.

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

#### Summary

The legal regime of property rights among public higher operational management system includes legal incentives and legal constraints in the implementation of public universities of ownership, use and disposal. The present study aims to conduct a scientific analysis of these incentives and constraints in order to determine their optimal ratio, as well as identify trends in the development of legislation on universities in terms of fixing it legal incentives and disincentives.

**Key words:** state university, the right of operational management, legal incentives, legal restrictions.