

УДК 347.195.1+347.195.22

**ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ
ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ БЮДЖЕТНОГО ВУЗА
КАК ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА**

О.А. Чепарина

Аннотация

Статья посвящена вопросам организационной структуры бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования (бюджетного вуза). В ней дается авторское определение понятия «организационная структура юридического лица», устанавливается значение указанной категории для института юридического лица в целом и бюджетного вуза в частности, разграничиваются понятия «организационная структура юридического лица» и «организационное единство юридического лица», на примере бюджетного вуза анализируются факторы, влияющие на ее формирование.

Развитие гражданско-правового статуса бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования (далее – бюджетный вуз) происходит под влиянием следующих процессов:

- вступления Российской Федерации в Болонский процесс;
- реформирования бюджетного сектора страны.

В сентябре 2003 года Россия стала полноправным членом Болонского клуба, а это значит, что она должна выполнять все обязательства, вытекающие из Болонской декларации.

Основополагающий принцип, проходящий через все документы Болонского процесса, – это принцип автономии университетов. Наиболее ярко он сформулирован в «Великой Хартии Университетов» (Magna Charta Universitatum): «Университет является автономным институтом, функционирующим внутри обществ, организованных по-разному из-за различия географических условий и исторического наследия; путем исследований и обучения он производит культурные ценности, исследует их, оценивает и передает следующим поколениям. 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» [1, с. 7].

Вместе с тем автономность бюджетного вуза в российских условиях имеет свои пределы, которые связаны с публично-правовым статусом такого вуза.

Реализация в Российской Федерации бюджетной реформы напрямую затрагивает вопросы гражданско-правового статуса бюджетного учреждения. Цель реформы – обеспечение наиболее эффективного использования бюджетных

средств – не может быть достигнута без решения задач, связанных с минимизацией рисков наступления субсидиарной ответственности публично-правового образования по долгам созданного им бюджетного учреждения. Решение этой задачи возможно только через систему правовых ограничений правосубъектности бюджетного учреждения, что напрямую связано с ограничением компетенции органов учреждения.

Таким образом, усиление публично-правовых начал в регулировании правового статуса бюджетного вуза оказывает влияние и на элементы его организационной структуры.

В данной статье сделана попытка проанализировать факторы, оказывающие влияние на формирование организационной структуры бюджетного вуза.

Для этого на примере бюджетного вуза исследуется категория «организационная структура юридического лица», устанавливается ее место и значение для института юридического лица в целом и бюджетного вуза в частности, разграничиваются понятия «организационная структура юридического лица» и «организационное единство юридического лица».

Учитывая, что категория «организационная структура» не является по своей природе правовой категорией, для выяснения ее сущности представляется целесообразным обратиться к теории организации. Наука теории организации определяет структуру как важнейшую организационную характеристику, представляющую собой совокупность связей и отношений, сложившихся в системе между ее элементами [2, с. 140].

Структура организации – это система элементов организации и совокупность связей и отношений, сложившихся между ними в системе организации.

Таким образом, организационная структура юридического лица является проявлением признака организационного единства применительно к конкретному юридическому лицу. Потому и значимость этой категории для института юридического лица усматривается в ее взаимосвязи с указанным признаком.

Значение признака организационного единства для института юридического лица сформулировано В.П. Грибановым: «Представляется, что для гражданского права рассматриваемая категория «организационного единства» представляет значимость, прежде всего, как предпосылка гражданской правосубъектности, как средство формирования и выражения волеи юридического лица» [3, с. 8].

Но организационное единство, являясь обязательным признаком юридического лица, представляет собой общую характеристику института юридического лица в целом. В свою очередь категория организационной структуры юридического лица позволяет выявить его индивидуальные особенности как организации в зависимости от той или иной организационно-правовой формы, типа, формы собственности юридического лица, других факторов.

Таким образом, организационная структура юридического лица, являясь проявлением признака организационного единства применительно к отдельному юридическому лицу, представляет интерес постольку, поскольку она отражает особенности процессов волеобразования и волеизъявления конкретного юридического лица.

Структура организации находится в тесной взаимосвязи с составом системы, определяется им и сама, в свою очередь, в значительной степени его опре-

деляет. Состав – это совокупность элементов, составляющих систему. Состав включает в себе декомпозицию системы, расчленение единого целого на составляющие элементы. Структура обеспечивает композицию системы, соединение отдельных составляющих в единое целое.

Очевидно, что определенный состав организации предопределяет возможные варианты формирования ее структуры. В свою очередь, определенной структуре соответствуют и конкретные варианты компонентного состава организации [2, с. 142–143].

С точки зрения состава юридического лица можно выделить различные его уровни:

- уровень «людского субстрата» – физических лиц;
- уровень работников юридического лица: руководящий состав, специалисты, рабочие;
- уровень органов и структурных подразделений юридического лица.

Для категории организационной структуры юридического лица представляется целесообразным выделить такие ее элементы, которые являются необходимыми и достаточными для обеспечения реализации правосубъектности юридического лица, то есть формирования воли юридического лица и выражения ее вовне. Очевидно, что элементы первых двух уровней не могут рассматриваться в качестве таковых.

Думается, что в качестве элементов организационной структуры юридического лица следует выделять органы и структурные подразделения.

Согласно п. 1 ст. 53 Гражданского кодекса РФ (далее ГК РФ) юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы. Действующее российское гражданское законодательство не содержит определения органа юридического лица. Его сущность раскрывается в ГК РФ посредством указания на основные функции органа – приобретение прав и принятие обязанностей юридического лица.

Кроме того, из смысла п. 3 ст. 53 ГК РФ становится ясным, что в качестве органа от имени юридического лица в силу закона или учредительных документов юридического лица действует определенное лицо (группа лиц).

Из определения органа юридического лица, сформулированного Н.В. Козловой, следует, что органами юридического лица следует считать физических лиц, которые, будучи связаны с юридическим лицом корпоративными отношениями, на основании закона, учредительных документов и соответствующих договоров вырабатывают и осуществляют его волю и посредством которых он совершает сделки и иные юридически значимые действия [4, с. 402–403].

При этом важной характеристикой органа как элемента организационной структуры является его компетенция – совокупность установленных законом или иным правовым актом прав, позволяющих органам юридического лица осуществлять определенные действия по решению вопросов его внутренней организации и по его представлению вовне, реализуя при этом волю самого юридического лица, и тем самым приобретать от его имени и для него гражданские права и принимать от его имени гражданские обязанности [5, с. 111].

Что касается подразделений юридического лица, то представляется, что категория организационной структуры юридического лица должна включать не

все подразделения, а только такие, которые участвуют в формировании гражданской правосубъектности юридического лица. Таковыми, могут являться филиалы, представительства, а также другие обособленные подразделения юридического лица.

В соответствии со ст. 55 ГК РФ представительство представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту, а филиал – осуществляет все функции юридического лица или их часть, в том числе функции представительства. Выполнение указанных функций невозможно без осуществления этими подразделениями деятельности по формированию воли юридического лица и выражению ее вовне.

Применительно к организационной структуре бюджетного вуза особую значимость приобретает институт обособленного подразделения бюджетного вуза, отличного от филиала и представительства. На необходимости его выделения в организационной структуре вуза остановимся ниже.

Особую важность для понимания категории структуры представляют принципы структуризации – правила построения рациональных структур. Среди них выделяется, в частности, принцип целеполагания, который заключается в следующем. Рациональность структуры состоит в ее целесообразности. Структура должна соответствовать целевой ориентации организации [2, с. 178].

Таким образом, установление целей организации является основой формирования ее структуры.

Применительно к юридическому лицу указанный принцип имеет следующее значение. Основное деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации законодатель проводит именно по критерию разграничения целей их деятельности (ст. 50 ГК РФ). Закрепляя организационную структуру юридического лица, законодатель выстраивает ее в зависимости от целей деятельности такого юридического лица: извлечение прибыли или иные цели. Так, коммерческие организации наделены организационной структурой, позволяющей наиболее оптимально осуществлять деятельность, связанную с достижением цели по извлечению прибыли. Организационная структура государственных и муниципальных унитарных предприятий, где управление находится в компетенции собственника имущества предприятия и единоличного исполнительного органа (директора, генерального директора), полностью соответствует характеру деятельности такого предприятия и достижению целей данного вида юридических лиц: обеспечение выполнения государственных задач, быстрое и эффективное использование государственной собственности.

Категория организационной структуры тесно связана с организационно-правовой формой юридического лица. Так система органов юридического лица, их компетенция, порядок образования либо императивно закрепляются в законе применительно к той или иной организационно-правовой форме, либо посредством диспозитивных норм определяются рамки такого регулирования. Организационная структура конкретного юридического лица закрепляется в его учредительных документах.

Учитывая изложенное, можно вывести следующее определение организационной структуры юридического лица.

Организационная структура юридического лица – это организационная характеристика юридического лица, закрепленная в законе и в учредительных документах юридического лица, которая включает в себя в качестве элементов органы юридического лица и его обособленные подразделения, а также устойчивые системообразующие связи между ними и обеспечивает посредством формирования и выражения воли юридического лица его функционирование как субъекта гражданско-правовых отношений.

Какие же факторы оказывают влияние на формирование организационной структуры бюджетного вуза? Исследование данного вопроса представляет особый интерес в связи с тем, что на сегодняшний день бюджетное учреждение – это единственная организационно-правовая форма юридического лица (тип государственного учреждения), в отношении которой на законодательном уровне отсутствует единство в гражданско-правовом регулировании его организационной структуры¹.

Гражданско-правовой статус бюджетного вуза характеризуется следующими чертами. Во-первых, это некоммерческая организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве цели деятельности. Во-вторых, бюджетный вуз по своей организационно-правовой форме является учреждением. В-третьих, по виду рассматриваемое юридическое лицо относится к государственному учреждению, по типу – к бюджетному учреждению.

Кроме того, данная организационно-правовая форма характерна для так называемых юридических лиц публичного права. Именно в этой организационно-правовой форме в гражданско-правовых отношениях действуют органы государственной власти и управления, муниципальные органы, создаются и действуют государственные (муниципальные) учреждения, функционирующие в различных социальных сферах (в образовании, науке, здравоохранении и других областях).

Таким образом, бюджетный вуз, являясь звеном в государственной системе управления высшим профессиональным образованием, обладает административно-правовым статусом.

В силу финансирования бюджетного вуза из бюджета его правовой статус регулируется нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации [6]. И в этом смысле бюджетный вуз обладает бюджетно-правовым статусом участника бюджетного процесса, а именно статусом распорядителя и статусом получателя бюджетных средств.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о значительном влиянии публичной правосубъектности бюджетного вуза на его гражданскую правосубъектность и, как следствие, на принципы формирования его организационной структуры.

Исходя из сущности бюджетного учреждения, специфики возложенных на него функций, особенностей его финансирования, а также режима права оперативного управления бюджетного учреждения представляется возможным выявить принципы построения организационной структуры такого учреждения. Организационная структура бюджетного учреждения должна обеспечивать:

¹ ГК РФ не содержит норм, регулирующих организационную структуру бюджетного учреждения. Действие Федерального закона «О некоммерческих организациях» в соответствии с п. 5 ст. 1 закона не распространяется на государственные и муниципальные учреждения, если иное не предусмотрено федеральным законом.

- выполнение целей, осуществление функций бюджетного учреждения;
- использование средств такого учреждения в соответствии со сметой доходов и расходов;
- использование имущества, закрепленного за учреждением в соответствии с его целевым назначением, невозможность распоряжения таким имуществом;
- минимизацию рисков наступления субсидиарной ответственности собственника по долгам бюджетного учреждения.

Представляется, что заданным критериям должна соответствовать достаточно простая организационная структура. Управление бюджетным учреждением должно находиться в компетенции собственника имущества учреждения и единоличного исполнительного органа (директора, генерального директора), который подотчетен и подконтролен собственнику. Именно такая организационная структура способна обеспечить выполнение целей бюджетного учреждения и контроль со стороны собственника за использованием бюджетным учреждением денежных средств и иного имущества, закрепленного за ним.

Но организационная структура бюджетного вуза имеет свои особенности, которые связаны 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 и (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 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [7]).

Очевидно, что принципы построения организационной структуры бюджетного вуза должны соответствовать условиям достижения вузом поставленных перед ним задач.

Основным принципом управления бюджетным вузом является принцип автономии вуза.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее – ФЗ о высшем образовании) под автономией образовательного учреждения высшего профессионального образования (далее – высшее учебное заведение) понимается его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения, утвержденным в установленном законодательством порядке.

Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшего учебного заведения) Российской Федерации [8] (далее – Типовое положение о вузе) (ч. 2 п. 50) под автономией вуза понимает

степень самоуправления, которая необходима высшему учебному заведению для эффективного принятия решения в отношении своей уставной деятельности.

Одним из проявлений принципа автономии вуза является система органов управления бюджетным вузом (ст. 12 ФЗ о высшем образовании), которая включает представительные органы вуза – конференцию, ученый совет и его исполнительный орган – ректора. Уставами высших учебных заведений может быть предусмотрено создание попечительских советов. Очень важную норму с точки зрения принципа автономии вуза содержит ч. 6 п. 56 Типового положения о вузе, согласно которой соотношение полномочий ученого совета и ректора определяются уставом высшего учебного заведения.

Именно такое управление бюджетным вузом, осуществляемое на принципах сочетания единоначалия и коллегиальности, способно обеспечить реализацию принципа автономии вуза.

Принцип автономии вузов находит свое выражение и в его праве самостоятельно устанавливать свою структуру, то есть совокупность учебных, научно-исследовательских, учебно-производственных, административно-хозяйственных, социально-бытовых и культурных подразделений (ч. 3 ст. 8 ФЗ о высшем образовании).

Гражданское законодательство регламентирует правовой статус только двух видов обособленных подразделений. Между тем организационная структура бюджетного вуза должна отвечать многообразию направлений его деятельности. Пункт 15 Типового положения о вузе предусматривает, что высшее учебное заведение наряду с филиалами и представительствами может иметь и иные подразделения. В связи с этим применительно к организационной структуре бюджетного вуза особую значимость приобретает институт обособленного подразделения вуза, отличного от филиала и представительства. Необходимость его выделения как элемента организационной структуры вуза объясняется следующими причинами:

- многообразием направлений деятельности вуза;
- особым статусом филиала вуза, которым не могут быть наделены другие обособленные подразделения вуза, не осуществляющие образовательную функцию;
- самостоятельным бюджетно-правовым статусом обособленного подразделения бюджетного вуза – статусом получателя бюджетных средств.

Вместе с тем статус бюджетного учреждения накладывает ограничения на принцип автономии вуза применительно к бюджетному вузу. Эти ограничения проявляются, в частности, в ограничении компетенции конференции бюджетного вуза по принятию его устава (устав бюджетного вуза должен соответствовать не только Типовому положению о вузе, но также и требованиям, предъявляемым к нему министерствами, согласующими устав [9]).

Компетенция ректора как исполнительного органа бюджетного вуза ограничена нормами бюджетного законодательства, законодательства о государственных закупках. Эти ограничения выражаются в запрете на совершение ректором как исполнительным органом вуза ряда сделок.

Так, бюджетное законодательство запрещает бюджетному учреждению получать кредиты (займы) у кредитных организаций, других юридических, физи-

ческих лиц, из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (п. 8 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации) [10]; направлять средства, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, на создание других организаций и покупку ценных бумаг (ст. 123 Федерального закона от 19.12.2006 № 238-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2007 год» [11]).

Как уже отмечалось выше, указанные ограничения представляются оправданными с точки зрения специфики бюджетного вуза как бюджетного учреждения. Эти ограничения служат средством обеспечения сохранности имущества, закрепленного за бюджетным вузом на праве оперативного управления и находящегося в собственности Российской Федерации, его целевого и эффективного использования, а также способствуют минимизации рисков наступления субсидиарной ответственности публично-правового образования по долгам созданного им бюджетного вуза.

Подводя итог исследованию, можно сделать следующие выводы.

Категория организационной структуры находится в тесной взаимосвязи с признаком организационного единства юридического лица и является проявлением этого признака по отношению к конкретному юридическому лицу.

Значимость категории организационной структуры для института юридического лица состоит в том, что она отражает особенности процессов волеобразования и волеизъявления применительно к отдельному юридическому лицу.

Элементами организационной структуры юридического лица являются органы и обособленные подразделения юридического лица, а также существенные взаимосвязи между ними, отражающие особенности процессов волеобразования и волеизъявления юридического лица.

На примере бюджетного вуза было показано, что организационная структура юридического лица формируется под влиянием следующих факторов: целей, задач, функций юридического лица; правового режима имущества, закрепленного за юридическим лицом, и особенностей его финансирования; прав учредителя в отношении юридического лица.

Таким образом, организационная структура взаимосвязана со всеми элементами организационно-правовой формы юридического лица и напрямую зависит от организационно-правовой формы юридического лица в целом. Пример бюджетного вуза демонстрирует также, что организационная структура зависит и от других факторов, в частности от формы собственности, типа юридического лица, сферы его деятельности.

На организационную структуру юридического лица оказывает влияние и проводимая в стране социально-экономическая политика.

Организационная структура бюджетного вуза формируется под влиянием во многом противоречивых факторов:

- публично-правового статуса такого вуза, предполагающего жесткий контроль за управлением вузом со стороны учредителя (собственника имущества) в целях обеспечения выполнения бюджетным вузом государственных функций;
- закрепленного в законодательстве об образовании принципа автономии вуза.

Summary

O.A. Cheparina. Factors affecting the organizational structure of a state-financed university as a legal unit.

The article regards issues of a state-financed university organizational structure. “Organizational structure of the legal entity” is defined, the meaning of this category is determined for the legal entity institution in particular. The article also differentiates the concepts of “organizational structure of the legal unit” and “organizational unity of the legal unit” applying a case study of the state-financed institution and analyzing the factors affecting its formation.

Литература

1. *Вербицкая Л., Касевич В.* Институциональная автономия и проблема управления в высшем образовании // Юрист вуза. – 2006. – № 12. – С. 7–9.
2. Теория организации / Под ред. В.Г. Алиева. – М.: Луч, 1999. – 416 с.
3. *Грибанов В.П.* Юридические лица. – М., 1961. – 114 с.
4. *Козлова Н.В.* Правосубъектность юридического лица. – М.: Статут, 2005. – 476 с.
5. *Могилевский С.Д.* Органы управления хозяйственными обществами: Правовой аспект. – М.: Дело, 2001. – 360 с.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм.) // Рос. газ. – 12 авг. 1998. – № 153–154.
7. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с изм.) // Рос. газ. – 29 авг. 1996. – № 164.
8. Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2001 г. № 264) (с изм.) // Рос. газ. – 25 апр. 2001. – № 80–81.
9. Письмо Минфина РФ от 29 декабря 2005 года № 12-04-02/4035 «По вопросу согласования уставов учреждений» // Официальные документы в образовании. – 2006. – № 6.
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм.) // Рос. газ. – 12 авг. 1998. – № 153–154.
11. Федеральный закон от 19.12.2006 № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (с изм.) // Рос. газ. – 22 дек. 2006. – № 289; 26 дек. 2006. – № 291; 27 дек. 2006. – № 292; 28 дек. 2006. – № 293.

Поступила в редакцию
08.09.07

Чепарина Ольга Александровна – ассистент кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского государственного университета.

E-mail: ochepari@ksu.ru