

И. В. Корякина

ПОНЯТИЙНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации гласит: «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» (ч.1 ст. 1). Таким образом, впервые в нашей стране на самом высоком законодательном уровне закреплён такой принцип построения государства, как **п р а в о в о е** государство.

Правовое государство — это государство, построенное и функционирующее в соответствии с определенными идеями и принципами. Российская общественно-научная (государствоведение, правоведение) на сегодняшний день уже осмыслила богатейший исторический опыт существования различных типов государств, проанализировала различные учения о государстве, о праве, о причинах их возникновения, о той роли, которую они играют в жизни человечества, и пришла к тому же выводу, к которому неизбежно приходят все государства с достаточно высоким экономическим и политическим уровнем развития — к необходимости построения именно правового государства как гаранта стабильного и справедливого развития общества в целом.

С учетом исторических данных, общественной и государственной практики и с позиций современного научного знания выделяют следующие принципы правового государства:

- приоритетность права;
- правовая защищенность человека и гражданина;
- единство права и закона;
- правовое разграничение деятельности различных ветвей государственной власти;
- верховенство закона — высшего нормативно-правового акта;
- конституционно-правовой контроль и др.

Не останавливаясь на анализе данных принципов, отметим лишь выражаемую ими мысль о роли права в существовании государства и общества и взаимосвязи права и закона. В большинстве современных государств главным источником права является именно закон.

Закон — это обладающий высшей юридической силой нормативный акт, принятый в особом порядке высшим представительным органом государственной власти или непосредственно народом и регулирующий наиболее важные общественные отношения.

Таким образом, роль закона достаточно важна — он регулирует наиболее существенные (значимые, типичные, устойчивые) отношения в обществе и служит не только базой и основой для нормотворческой деятельности различных государственных и судебных органов, но и ориентиром правоприменительной деятельности всех без исключения субъектов права. Чем выше степень цивилизованности общества, тем большую потребность оно испытывает в законах, тем более высокие требования оно предъявляет не только к их содержанию, но и к форме. И это понятно — ведь от того, насколько точны и ясны юридические формулировки, насколько они логически связаны и последовательны, насколько единообразно применение юридических понятий и терминов, зависит эффективность и результативность законов и иных нормативно-правовых актов, что, в свою очередь, позволяет говорить о готовности общества к воплощению в жизнь идей и принципов правового государства.

Определив роль закона и его оформленности для жизнедеятельности общества, обратимся к анализу нормативно-правового регулирования такой важной отрасли, как образование и конкретно — система высшего образования.

Основополагающими нормативными актами для сферы высшего образования являются Закон РФ «Об образовании» № 3266-1 от 10 июля 1992 г. и Федеральный закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» № 125-ФЗ от 22 августа 1996 г.

Если мы обратимся к тексту данных документов, то при первом, поверхностном изучении трудно заметить несостыкованность данных нормативных актов с гражданским законодательством в целом. Однако в решении практических вопросов мы столкнемся с тем, что используемая в законах терминология и система понятий, хотя и позволяет в конечном итоге понять смысл, который закладывал законодатель в определенную норму, все же в силу некорректности формулировок создает трудности в понимании закона. Обратимся к конкретным примерам.

Указанные законодательные и иные нормативные акты (в том числе и подзаконного характера), регулирующие деятельность в сфере образования, оперируют таким термином, как *учреждение*. Определение данного понятия дает Гражданский кодекс РФ: «Учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично» (ст. 120).

В теории гражданского права данное понятие определяет только одну из организационно-правовых форм некоммерческих

организаций, которые в свою очередь являются разновидностью юридических лиц.

Все юридические лица классифицируются и, соответственно, занимают свое место в общей системе субъектов права в соответствии с определенными присущими им признаками. Критериями выделения данных признаков являются:

- форма собственности,
- цели деятельности,
- состав учредителей,
- характер прав участников,
- объем вещных прав организации и т.д.

Таким образом, если мы вернемся к определению термина *учреждение*, то увидим, что согласно Гражданскому кодексу РФ отличительным (среди прочих) признаком данной организационно-правовой формы является наличие одного учредителя — собственника.

В то же время в Законе РФ «Об образовании» мы читаем:

«Учредителем (учредителями) образовательного учреждения (далее — учредитель) могут быть:

1) органы государственной власти, органы местного самоуправления;

2) отечественные и иностранные организации всех форм собственности, их объединения (ассоциации и союзы);

3) отечественные и иностранные общественные и частные фонды;

4) общественные и религиозные организации (объединения), зарегистрированные на территории Российской Федерации;

5) граждане Российской Федерации и иностранные граждане.

Допускается с о в м е с т н о е (здесь и далее выделено нами. — *И.К.*) учредительство образовательных учреждений» (ч. 1 ст. 11).

На наш взгляд, очевидно, что данное допущение противоречит ст.120 Гражданского кодекса РФ.

В оправдание законодателя можно сказать, что Закон РФ «Об образовании» принят 10 июля 1992 г., т. е. до принятия части первой Гражданского кодекса РФ (принята 21 октября 1994 г., вступила в действие за исключением отдельных положений с 1 января 1995 г.). Однако с тех пор данный закон выдержал две редакции — Федеральные законы № 12-ФЗ от 13.01.96 г. и № 144-ФЗ от 16.11.97 г., и у законодателя была возможность исправить нестыковки «старого» закона и «новых основ» гражданского законодательства, изложенных в Кодексе. Законодатель же пошел по пути механического включения новых норм в старый закон, что привело не только к возникновению указанных несоответствий, но и к затруднению в применении закона в целом.

Так, в статье «Негосударственные образовательные организации» (внесенной в закон первой редакцией) сказано:

«1. Негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций.

2. Деятельность негосударственных образовательных организаций в части, не урегулированной настоящим Законом, регулируется законодательством Российской Федерации» (ст. 11-1).

Далее по тексту Закона фигурирует только термин *учреждение*. А ведь Гражданский кодекс РФ и принятый в соответствии с ним Федеральный закон РФ «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. дают возможность создать образовательные организации как минимум в четырех прямо поименованных в законе организационно-правовых формах — *фонд, некоммерческое партнерство, автономная некоммерческая организация и учреждение*. И перед образовательными организациями, созданными не в форме учреждения, стоит нелегкая задача применения в своей деятельности Закона РФ «Об образовании». Ведь по сути дела им придется на практике постоянно отделять те нормы, которые отражают специфику именно учреждений, от норм, которые регулируют деятельность в сфере образования в целом. При этом от соблюдения законодательства, даже в случае его недостаточной ясности, их никто не освобождал.

Обратившись к Федеральному закону РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», мы увидим, что он оперирует в основном термином *учебное заведение*, что более применимо на практике, так как снимает ту нестыковку, которая имеет место в Законе РФ «Об образовании». Однако и данный закон грешит непоследовательностью и недостаточно четкой юридической оформленностью.

Так, определение сквозного для всего закона понятия «учебное заведение» дается через термин *учреждение*:

«Высшим учебным заведением является образовательное учреждение, учрежденное и действующее на основании законодательства Российской Федерации об образовании, имеющее статус юридического лица и реализующее в соответствии с лицензией образовательные программы высшего профессионального образования» (ч. 1 ст. 8).

Это не может не вызвать недоумения, если учесть, что данный Федеральный закон принят 22 августа 1996 г., т.е. после принятия части первой Гражданского кодекса РФ и даже позднее Федерального закона «О некоммерческих организациях». Тем не менее это

не единственный пример некорректного употребления терминов и понятий в рамках данного закона. Так, в нем говорится: «Образовательные учреждения высшего профессионального образования независимо от их организационно-правовых форм...» и т.д. (ч. 1 ст. 14). Но если вдуматься в смысл фразы, то встает вопрос: разве законодательством предусмотрены еще какие-то организационно-правовые формы в рамках организационно-правовой формы «учреждение»? Знание Гражданского кодекса РФ не позволяет положительно ответить на этот вопрос.

Статья 27 Федерального закона РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» укрепляет нас в мысли о том, что данный правовой акт регулирует деятельность только учреждений, хотя и оперирует термином *учебное заведение*, поскольку, описывая процесс формирования имущества учебного заведения, по сути дела, описывает процесс передачи имущества в оперативное управление (ограниченное вещное право), что является отличительным признаком именно учреждения. Ведь если мы обратимся к Федеральному закону «О некоммерческих организациях», то увидим, что при описании формирования имущества организаций других организационно-правовых форм, для которых законодателем закреплена возможность образовательной деятельности, законодатель оперирует понятием абсолютного вещного права — понятием собственности.

Таким образом, если следовать логике, то можно сделать вывод о том, что образовательные организации системы высшего и послевузовского профессионального образования, созданные не в форме учреждения, не обязаны руководствоваться данным законом. Но тогда встает вопрос: а чем они должны руководствоваться? К сожалению, ответ неутешителен — руководствоваться им придется именно этим законом, но его практическое применение неизбежно ведет к юридической самодеятельности.

Подобная непроработанность законов приводит на практике к интересным прецедентам. Так, Правительство Свердловской области 6 августа 1997 г. приняло постановление № 686-п «О вхождении Правительства Свердловской области в состав учредителей ИПК УГТУ-УПИ», в котором отражено желание Правительства Свердловской области выступить вторым учредителем государственного учреждения наряду с Министерством образования РФ.

Можно предположить с большой долей вероятности, что законодатель при создании проанализированных законов вкладывал в термин *учреждение* разный смысл: *учреждение* как организационно-правовая форма и *учреждение* как общеупотребительное слово, аналог термина *организация*. В таком случае хотелось бы отме-

тить, что существует практика предварения текста закона списком терминов, используемых в нем, и расшифровкой с указанием смысла, который вкладывает законодатель в то или иное понятие. Это устраняет все неясности, нестыковки с остальными законодательными актами, улучшает понимание закона и гарантирует точность его применения.

Достаточно показателен другой пример несоответствия законодательства об образовании гражданскому законодательству. Речь идет об обособленных подразделениях учебных заведений. Гражданский кодекс (как старый 1964 г., так и новый 1994 г.) закрепляет только два вида обособленных подразделений — *филиал* и *представительство*. Ни тот, ни другой не имеют прав юридического лица, наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом, а их руководители действуют на основании доверенности, выданной юридическим лицом. Это — основные признаки. На различиях данных видов и более глубоком анализе в настоящей статье останавливаться нецелесообразно. Подчеркнем лишь еще раз, что это два допускаемых и регламентируемых Кодексом вида обособленных подразделений. Остальные — юридические лица.

В то же время Закон РФ «Об образовании» говорит о том, что «филиалы, отделения, структурные подразделения образовательного учреждения могут по его доверенности осуществлять полностью или частично правомочия юридического лица, в том числе иметь самостоятельный баланс и собственные счета в банковских и других кредитных организациях» (ч. 7 ст. 12). При этом если принять во внимание нормы, закрепленные в Гражданском кодексе, становится непонятен режим данных структурных подразделений. Кто они: юридические лица со всеми признаками юридического лица (имущественная обособленность и наличие самостоятельного баланса или самостоятельной сметы, самостоятельная имущественная ответственность, самостоятельное выступление в гражданском обороте от своего имени, организационное единство) или обособленные подразделения с признаками, приведенными выше? Другого варианта Гражданский кодекс нам не дает. А ведь от определения режима данных образований зависит и их выступление в качестве субъекта гражданско-правовых отношений, и их имущественная ответственность, и другие вопросы, которые требуют ответов в спорных или неясных ситуациях. К сожалению, четко определить их статус и место в системе субъектов права на сегодняшний день не представляется возможным. И вопрос об этом приходится оставлять открытым.

Настоящая статья не претендует на исчерпанность примеров, свидетельствующих о несовершенстве законодательства об образовании.

Возможно, есть и другие проблемы. Допустимо также и то, что все перечисленное — исключение из ряда законодательных актов об образовании. Мы остановились на анализе законодательства в отношении лишь тех понятий, терминов и юридических конструкций, с трудностями в трактовке которых нам пришлось столкнуться на практике.

Не вызывает сомнения, что столь важная сфера жизнедеятельности нашего общества, как образование, будет функционировать, несмотря на нестыковки в законодательстве. И все же хотелось бы напомнить о прямой связи между юридически грамотным оформлением нормативного документа и эффективностью его применения. В теории права существует такое понятие, как «юридическая техника» (совокупность правил, средств и приемов разработки, оформления и систематизации нормативных актов). Уровень развития юридической техники всегда служит надежным показателем уровня развития правовой культуры общества. И выявленные недоработки законодателя в области регулирования сферы образования с неизбежностью свидетельствуют о том, что этот уровень пока еще недостаточно высок.