

ТРАНСФОРМАЦИИ ПРАВОВЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

М. В. Михайлов, Э. М. Даянова

ПРОБЛЕМА ТИПОЛОГИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СВЕТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ

Аннотация. Меняющееся законодательство в сфере образования порождает немало проблем в определении правового статуса образовательных учреждений, а также существенно затрудняет их классификацию. Появление “иерархии” вузов новелла российской образовательной действительности, причем если раньше типология выражала сущность и глубину образовательных программ, то сегодня, тип и вид образовательного учреждения существенным образом определяют нормативно-правовую специфику и экономическую форму функционирования учреждения.

Ключевые слова: юриспруденция, образование, учреждение, правовой статус, университет, законодательство, политика, система, правоотношения, норма.

Современное состояние образовательной системы российского государства вызывает самые острые дискуссии в обществе. В полемику вступают педагоги и обучающиеся, политики и социологи, юристы и финансисты. Будущее системы российского образования волнует многих, и это неудивительно – ведь с системой образования сталкивается каждый человек, каждый работодатель, государство и общество в целом.

Сфера образования является приоритетным направлением современной российской государственной политики. В последнее время много внимания уделяется созданию условий для предоставления качественных образовательных услуг. При этом вопросам нормативно-правового обеспечения деятельности самих учреждений высшего профессионального образования уделяется недостаточное внимание. Это во многом сказывается на эффективности работы этих учреждений.

Российская государственная образовательная политика, направленная на модернизацию системы образования, предполагает необходимость пересмотра всех видов правоотношений в сфере образования, что обуславливает неизбежность трансформации всей законодательной базы образовательной системы. Последняя отражается на деятельности всех субъектов образовательного процесса и, в первую очередь, на деятельности образовательных учреждений.

Современное состояние правовой базы функционирования образовательных учреждений оставляет желать лучшего, что связано, на наш взгляд, с непос-

ледовательностью, бессистемностью законотворческой деятельности в указанной сфере.

Прежде всего, необходимо отметить, что, несмотря на то, что российское образовательное законодательство является одной из самых динамично развивающихся отраслей законодательства, до сих пор понятийный аппарат относительно образовательных учреждений страдает многозначностью. Закон РФ «Об образовании», выступая специальным нормативным актом, регулирующим деятельность в сфере образования, оперирует понятием образовательное учреждение. В иных фундаментальных отраслях права используются понятия «образовательные организации», «учреждения образования», «учреждения высшего профессионального образования», даже в рамках одного кодифицированного акта встречаются различные понятия (см. Кодекс об административных правонарушениях РФ, Налоговый кодекс РФ).

Проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» вместо привычного нам понятия «образовательное учреждение» вводит понятие «образовательная организация – некоммерческая организация, осуществляющая в качестве основного (уставного) вида деятельности в соответствии с целями, ради которых такая организация создана, образовательную деятельность», а также «организация, осуществляющая обучение» и «организации, осуществляющие образовательную деятельность» (приравняются индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную

деятельность)¹. Возможно, новеллы, предусмотренные данным проектом, позволят разрешить существующие проблемы и противоречия.

Проблема определения правового статуса образовательных учреждений исходит из существующей проблемы классификации юридических лиц в гражданском праве Российской Федерации.

Как известно, юридические лица подразделяются на коммерческие и некоммерческие организации, правовой статус которых определяется многочисленными законодательными и подзаконными нормативными актами. Основным критерием деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие выступает цель создания и осуществления деятельности юридического лица. Такое основание для классификации претерпевает серьезную критику как с позиций экономической, так и правовой. Многие некоммерческие организации имеют серьезную прибыль, и наоборот - коммерческие организации являются убыточными и требуют финансовых вливаний со стороны участников или собственников имущества².

Федеральный закон №7 «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года, устанавливая возможность создания некоммерческих организаций в различных организационно-правовых формах, не дает при этом четкого представления о базовом гражданско-правовом статусе некоммерческой организации. В указанном законодательном акте приводится перечень целей, ради которых могут создаваться некоммерческие организации – социальные, благотворительные, культурные, образовательные, научные цели, охрана здоровья граждан, развитие физической культуры и спорта, удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защита законных интересов граждан и организаций, оказание юридической помощи, а также иные цели, направленных на достижение общественных благ³.

Как видно, перечень целей создания некоммерческих организаций, а следовательно и организационно-правовые формы некоммерческих организаций не является исчерпывающим, что также в определенной

степени приводит к определенным трудностям в правоприменительной практике.

Отсутствие четкой правовой регламентации правоотношений, в которые вступают некоммерческие организации, особенно актуально в сфере образования.

Образовательные учреждения, не преследуя основной цели – извлечение прибыли, относятся к некоммерческим организациям. Однако, действующее законодательство позволяет образовательным учреждениям становиться полноценными субъектами коммерческих отношений. В то же время, наличие определенной совокупности свойств, присущих образовательным учреждениям, позволяет на практике трактовать деятельность образовательных учреждений в смысле ведения финансово-хозяйственной деятельности по-разному.

Как отмечает А.А. Кирилловых, «образовательные учреждения, являясь некоммерческими организациями, выступают в настоящее время достаточно активными субъектами различных по характеру общественных отношений. Причем весьма значительная их часть составляет организационно-экономическую основу деятельности образовательных учреждений, предмет которых вызывает известные трудности в их регулировании, предполагающем применение норм различных отраслей права».⁴

В определении правового статуса образовательных учреждений решающее значение имеет тип, вид и категория образовательного учреждения. В действующем законодательстве отсутствует «легальное» определение указанных понятий, а также исчерпывающий перечень типов и видов образовательных учреждений, что приводит к неточности правового регулирования деятельности образовательных учреждений и подразделения их на типы и виды.

Понятие «тип» встречается не только в образовательном законодательстве, но также и в гражданском праве. Так 11 января 2011 года вступил в силу 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» (далее Закон №83-ФЗ). Он внес изменения и в Закон РФ «Об образовании» и в Федеральный закон от 22.08.1996 №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Речь в нем идет об изменении правового статуса бюджетных учреждений, к которым относились образовательные учреждения разных уровней.

¹ Проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (версия 3.0.3) [Электронный ресурс] Режим доступа <http://mon.gov.ru/files/materials/7786/11.12.30-obr.proekt-3.0.3.pdf>

² Болдырев В.А. О коммерческих и некоммерческих организациях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. №11.

³ Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ (ред. от 16.11.2011) «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2012) // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. №3. ст. 145.

⁴ Кирилловых А.А. О регламентации образовательных правоотношений и деятельности высшей школы // Журнал российского права. 2010. №10. С. 110.

По гражданскому законодательству РФ в зависимости от статуса собственника до 8 мая 2010 г. существовало два типа государственных и муниципальных учреждений: бюджетное и автономное (п.2 ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации до внесения изменений). Принятый Закон №83-ФЗ ввел новое деление бюджетных учреждений. Речь идет о смене правового положения государственных и муниципальных учреждений. Согласно документу, с момента его вступления в силу все государственные и муниципальные бюджетные некоммерческие организации разделяются на три типа - казенные, автономные и бюджетные⁵. Все три типа остаются внутри единой организационно-правовой формы юридического лица (учреждения).

Для сферы образования понятие типа образовательных учреждений важно для определения основного документа, регулирующего деятельность, данного типа образовательных учреждений. Речь идет о Типовых положениях, которые возложены в основу правового регулирования деятельности конкретных образовательных учреждений.

В этой связи отсутствие четких критериев классификации для характеристики одного вида образовательного учреждения приводит к путанице: идет ли речь о его типе в соответствии с Законом РФ «Об образовании», как образовательном учреждении, или типе внутри организационно-правовой формы юридического лица в соответствии с гражданским законодательством (бюджетное, автономное либо казенное).

В соответствии с ныне действующей редакцией Закона об образовании различаются следующие типы образовательных учреждений

- 1) дошкольные;
- 2) общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
- 3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- 4) учреждения дополнительного образования взрослых;
- 5) специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья;
- 6) учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);

7) учреждения дополнительного образования детей;

8) другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Как видно из вышеприведенной нормы закона перечень типов образовательных учреждений не является исчерпывающим, а также отсутствует единый классификационный признак. В одних случаях, таким признаком выступает уровень реализуемых образовательных программ, в других – особенности субъектов правоотношений. Между тем, как верно отмечает Т.Н. Матюшева главным значением классификации является систематизация прав, свобод, обязанностей участников образовательных отношений, а важнейшая задача, стоящая перед классификацией субъектов сферы образования, заключается в том, чтобы отразить существенные свойства образовательных учреждений и на этой основе выявить их специфические черты, особенности их действия⁶.

Подчеркивая отсутствие определенных классификационных критериев, Т.Н. Матюшева, отмечает, что классификация образовательных учреждений должна, отвечать следующим требованиям: быть произведена с учетом принципов единства и однородности показателей, взятых для систематизации и классификации обучающихся образовательного учреждения; каждая группа образовательных учреждений, должна включать однородные по содержанию характеристики образовательного учреждения или особенности прав и обязанностей обучающихся; важно, чтобы сама классификация соответствовала внутренней логике построения системы образования – всех ее субъектов, их развития. Проблемой же действующего образовательного законодательства, указывает автор, является то, что оно не содержит иных критериев отнесения общеобразовательного учреждения к тому или иному виду кроме уровня и вида реализуемых общеобразовательных программ, а нормативно-правовые акты, определяющие критерии отнесения общеобразовательного учреждения к тому или иному виду (лицей, гимназия), принимаются на уровне регионального законодательства.

Проблема определения типов и видов образовательных учреждений существует как в сфере общего, так и в сфере профессионального образования.

Так А.И. Рожков, изучая типологию образовательных учреждений отмечает серьезные проблемы в типологии в отношении образовательных учреждений, реализующих образовательные программы начального

⁵ Федеральный закон от 08.05.2010 №83-ФЗ (ред. от 30.11.2011, с изм. от 06.12.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Собрание законодательства РФ. 10.05.2010. №19. ст. 2291.

⁶ Матюшева Т.Н. Классификация правовых статусов субъектов сферы образования: критерии и ориентиры // Право и образование. 2008. №8. С. 4-13.

общего, основного общего, среднего (полного) общего образования.

Он также отмечает, что критерии отнесения данных образовательных учреждений к самостоятельным типам совершенно разные: уровень реализуемых образовательных программ, особенности контингента образовательного учреждения (лица с ограниченными возможностями здоровья, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей). Как верно отмечает автор, использование различных критериев классификации типов образовательных учреждений приводит к тому, что отдельно взятое образовательное учреждение может одновременно относиться к нескольким типам.

В утвержденных Постановлениями Правительства РФ Типовых положениях об образовательных учреждениях, реализующих основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования (практически ни в одном) нет прямого указания на то, регламентируется ли деятельность типа или вида образовательного учреждения, исходя из анализа текстов возникает проблема «конкуренции типов», а также иных коллизий, связанных с нечеткостью правового регулирования типологии образовательных учреждений общего образования, что вызывает проблемы правоприменения.

Для решения указанных проблем автор предлагает производить выделение типов образовательных учреждений по единому основанию – в зависимости от характера и уровня реализуемых ими образовательных программ. При этом одно образовательное учреждение вправе реализовывать несколько основных образовательных программ, при сохранении принципа, при котором тип образовательного учреждения, реализующего разноуровневые образовательные программы, определяется по самому высокому уровню реализуемой образовательной программы. Перечень типов образовательных учреждений должен быть закрытым. В качестве единого типа предлагается выделить образовательные учреждения, реализующие образовательные программы общего образования, включающие в себя в соответствии со ст. 19 Закона РФ «Об образовании» образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования. К числу критериев выделения видов образовательных учреждений можно отнести: ступень (уровень) образования, уровень и направленность реализуемых образовательных программ, особенности контингента обучающихся, особые условия реализации образовательных программ и т.д. Перечень видов образовательных учреждений должен

содержаться в соответствующем типовом положении об образовательном учреждении данного типа⁷.

За последние годы наиболее существенные изменения произошли в типологии образовательных учреждений высшего профессионального образования.

В связи с принятием Федерального закона от 10 февраля 2009 г. №18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» законодательное регулирование получила деятельность федеральных университетов.

Таким образом, видами образовательных учреждений, реализующих образовательные программы высшего профессионального образования в соответствии со ст. 9 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» выступают институт, академия, университет, федеральный университет.

Целью создания федеральных университетов явилось развитие системы высшего профессионального образования на основе оптимизации региональных образовательных структур и укрепления связей образовательных учреждений высшего образования с экономикой и социальной сферой федеральных округов. Стратегическая миссия федерального университета – формирование и развитие конкурентоспособного человеческого капитала в федеральных округах на основе создания и реализации инновационных услуг и разработок. Федеральный университет реализует эту миссию, организуя и координируя в федеральном округе работы по сбалансированному обеспечению крупных программ социально-экономического развития территорий и регионов в его составе квалифицированными кадрами, а также научными, техническими и технологическими решениями, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения.

В соответствии с действующей редакцией ст. 9 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» федеральный университет – это высшее учебное заведение, имеющее следующие отличительные от иных видов вузов признаки:

- реализует инновационные образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования, интегрированные в мировое образовательное пространство;

⁷ Рожков А.И. Правовые подходы к модернизации типологии образовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы / А. И. Рожков // Ежегодник российского образовательного законодательства. Дошкольное и общее образование: совершенствование правового регулирования и управление. М.: ФГУ «ФЦОЗ». 2009. Вып. 1. Т. 4. С. 4–21.

- обеспечивает системную модернизацию высшего и послевузовского профессионального образования;
- осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации кадров на основе применения современных образовательных технологий для комплексного социально-экономического развития региона;
- выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук, обеспечивает интеграцию науки, образования и производства, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения;
- является ведущим научным и методическим центром.

Наряду с федеральными университетами была введена особая категория вузов, обозначаемых как национальный исследовательский университет. Такой университет не представляет отдельный вид высшего учебного заведения, а лишь определяется как статусная категория, которая может присваиваться на определенный срок образовательным учреждениям.

Основное требование для присвоения такого статуса вузу - выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований по широкому спектру наук.

Категория «национальный исследовательский университет» устанавливается Правительством РФ на 10 лет по результатам конкурсного отбора программ развития университетов, направленных на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, на развитие и внедрение в производство высоких технологий.

Присвоение вузу указанного статуса связано с условиями их дополнительного финансирования и определяется на основании конкурсного отбора программ развития университетов (положение о конкурсном отборе должно быть утверждено Правительством РФ).⁸

В сфере высшего и послевузовского образования отметилась тенденция обеспечения деятельности вузов на специализации правовых норм, что находит наглядное отражение в создании специальных статусных актов (законодательного уровня) об образовательных учреждениях. Речь идет об особенностях правового положения ведущих классических университетов Российской Федерации - федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» и федерального госу-

дарственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет».

Особенности правового статуса указанных вузов определяются специальным федеральным законом. Это объясняется тем, что МГУ и СПбГУ являются классическими вузами, имеющими давнюю историю и вековые традиции в подготовке кадров, сложившиеся научные школы.

В соответствии с Федеральным законом №259-ФЗ от 10 ноября 2009 года «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» установлены следующие особенности указанных вузов.

Во-первых, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет реализуют образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе самостоятельно устанавливаемых образовательных стандартов и требований.

Во-вторых, лицензирование образовательной деятельности и государственная аккредитация указанных учреждений осуществляется в ином порядке, нежели, чем в отношении других вузов.

В-третьих, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет вправе проводить дополнительные вступительные испытания профильной направленности при приеме для обучения по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста по направлениям подготовки (специальностям), определяемым Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургским государственным университетом.

В-четвертых, ректора указанных вузов назначаются Президентом РФ. На структуре управления вузом факт назначения ректора президентом никак не скажется, он становится более «адресно» ответственным, у него исчезает возможность «прятаться» за многотысячный коллектив, избравший его.

Таким образом, если исходить из цели классификации – выявление общих характерных признаков, можно констатировать, что, несмотря на законодательное регулирование деятельности различных видов образовательных учреждений высшего профессионального образования, существует множество нормативных правовых актов, определяющих особенности высшего учебного заведения в рамках одного вида. Думается, что применительно к указанным вузам целесообразнее введение понятия «категория высших учебных заведений».

⁸ Кирилловых А.А. Федеральные университеты в образовательном законе // Право и экономика. 2009. №6. С.14.

Проект Федерального закона «Об образовании в РФ», призванный стать системообразующим актом в сфере образования, на наш взгляд не только не решает существующие проблемы типологии образовательных учреждений, но и введет существенную сумятицу в конкретизацию имеющегося опыта определения статуса типовых образовательных учреждений.

Так, в соответствии со ст. 22 Проекта, типы образовательных организаций определяются, прежде всего, от вида образовательной программы (основной или дополнительной). Между тем, как известно огромную долю дополнительных образовательных программ, как сфере общего, так и профессионального образования, реализуют образовательные учреждения наряду с основной образовательной программой. Кроме того, в Законе отсутствуют конкретно определенные виды образовательных учреждений. В основу определения вида образовательного учреждения как в сфере общего образования, так и профессионального положены виды и направленность образовательных программ, специальные условия их реализации и особые нужды обучающихся.

На наш взгляд, представленная типология представляется не вполне логичной. Несмотря на то, что в законопроекте высшее образование включено в

раздел профессионального образования, различаются отдельные типы профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования. Отсутствует также перечень видов образовательных организаций. Более того, установление видов и категорий образовательных учреждений в некоторых случаях отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации.

По нашему мнению, необходимо определить следующие типы образовательных учреждений:

- дошкольная образовательная организация;
- общеобразовательная организация;
- образовательная организация среднего профессионального образования;
- образовательная организация высшего профессионального образования.

Для каждого из указанных типов разработать и нормативно закрепить типовые положения, в которых определить исчерпывающий перечень видов образовательных организаций. Также считаем, что полномочия по установлению различных категорий применительно к конкретному типу и виду образовательных организаций необходимо жестко закрепить за соответствующими федеральными и региональными органами управления образованием.

Библиография

1. Болдырев В.А. О коммерческих и некоммерческих организациях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. №11.
2. Денисенкова Н.Н. Взаимодействия власти и образования: критерии эффективной модернизации// Власть. 2010. №11.
3. Кирилловых А.А. О регламентации образовательных правоотношений и деятельности высшей школы // Журнал российского права. 2010. №10.
4. Кирилловых А.А. Федеральные университеты в образовательном законе // Право и экономика. 2009. №6
5. Матюшева Т.Н. Классификация правовых статусов субъектов сферы образования: критерии и ориентиры // Право и образование. 2008. №8.
6. Низикова Е.Н. Правовое регулирование деятельности образовательных учреждений высшей школы Российской Федерации (финансово-правовой аспект): Автореф. дис. ...канд.юрид.наук. Москва, 2005.
7. Пушки А.И. Образовательная функция современного российского государства: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2002.
8. Реморенко И.М. Разное управление для разного образования. СПб-М., 2005.
9. Рожков А.И. Правовые подходы к модернизации типологии образовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы / А. И. Рожков // Ежегодник российского образовательного законодательства. Дошкольное и общее образование: совершенствование правового регулирования и управление. М.: ФГУ «ФЦОЗ». 2009. Вып. 1. Т. 4.
10. Спасская В.В. Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис....д-ра юрид. наук. М., 2007.

References (transliteration)

1. Boldyrev V.A. O kommercheskikh i nekommercheskikh organizatsiyakh // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2011. №11.
2. Denisenkova N.N. Vzaimodeystviya vlasti i obrazovaniya: kriterii effektivnoy modernizatsii// Vlast'. 2010. №11.
3. Kirillovykh A.A. O reglamentatsii obrazovatel'nykh pravootnosheniy i deyatel'nosti vysshey shkoly // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010. №10.
4. Kirillovykh A.A. Federal'nye universitety v obrazovatel'nom zakone // Pravo i ekonomika. 2009. №6
5. Matyusheva T.N. Klassifikatsiya pravovykh statusov sub'ektov sfery obrazovaniya: kriterii i orientiry // Pravo i obrazovanie. 2008. №8.
6. Nizikova E.N. Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti obrazovatel'nykh uchrezhdeniy vysshey shkoly Rossiyskoy Federatsii (finansovo-pravovoy aspekt): Avtoref. dis. ...kand.yurid.nauk. Moskva, 2005.
7. Pushki A.I. Obrazovatel'naya funktsiya sovremennogo rossiyskogo gosudarstva: Avtoref. dis. ...kand. jurid. nauk. Nizhniy Novgorod, 2002.
8. Remorenko I.M. Raznoe upravlenie dlya raznogo obrazovaniya. SPb-M., 2005.
9. Rozhkov A.I. Pravovye podkhody k modernizatsii tipologii obrazovatel'nykh uchrezhdeniy, realizuyushchikh osnovnye obshcheobrazovatel'nye programmy / A. I. Rozhkov // Ezhegodnik rossiyskogo obrazovatel'nogo zakonodatel'stva. Doshkol'noe i obshchee obrazovanie: sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya i upravlenie. M.: FGU «FTsOZ». 2009. Vyp. 1. T. 4.
10. Spasskaya V.V. Pravovoe regulirovanie obrazovatel'nykh otnosheniy: teoretiko-pravovoe issledovanie: Avtoref. dis.... d-ra jurid. nauk. M., 2007.