

С. В. Куров

ОБРАЗОВАНИЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Москва 2004

Содержание

Введение.....	...3
Принятые сокращения.....	.5
Глава 1. Законодательство об образовании и гражданское право.....	6
Глава 2. Гражданско-правовой статус образовательных учреждений и организаций.....	...22
Глава 3. Гражданско-правовое регулирование отношений собственности в образовании56
Глава 4. Экономическая деятельность образовательных учреждений и организаций.....83
Глава 5. Правовая ответственность в сфере образования...	111
Заключение.....	118
Использованные источники.....	121

Введение

Образовательная сфера (сфера образования), являясь одной из областей нематериального производства, представляет собой, прежде всего, систему общественных – образовательных - отношений, возникающих по поводу образования, раскрываемого в Законе Российской Федерации «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 15. 01. 96 г.) как целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения обучающимся установленных государством образовательных уровней – цензов.

Распространение новых экономических механизмов на сферу образования обусловило и возникновение новых, специфических для данной отрасли национального хозяйства, общественных отношений, предусматривающих и соответствующие принципы и методы их правового регулирования. К ним следует отнести и имущественные отношения, регулируемые гражданским законодательством. Существенное расширение имущественной основы образовательной сферы, в частности проявляемое в многообразии организационно-правовых форм образовательных организаций, и в первую очередь, негосударственных, законодательное закрепление платности образования и возможности осуществления предпринимательской деятельности школами, лицеями, вузами и т. п. вызвало настоятельную необходимость применения действующих норм гражданского законодательства к соответствующим общественным отношениям и правового урегулирования этих отношений с учетом особенностей образовательной деятельности. Проявляющиеся в последние годы экономизация и коммерциализация образования, проводимые реформы в сфере образования, носящие преимущественно экономический характер, заслонили собой необходимость проведения правовых преобразований в этой области жизнедеятельности общества, которые обусловлены следующими обстоятельствами и проблемами:

- затруднение доступа к образованию;

- снижение качества образования;
- неполнота государственных гарантий получения гражданами образования;
- отсутствие должного механизма правовой защиты обучающихся;
- ограничение возможностей выбора образования по своему интересу.

Современное российское образовательное законодательство не в состоянии решить накопившиеся проблемы правового регулирования общественных отношений в этой сфере в силу существующих пробелов. Нормы его нередко противоречат друг другу как внутри самого законодательства, так и отдельным правилам иных смежных законодательств.

Осложняет сложившееся положение и весьма малое число научных исследований по правовому регулированию отношений в сфере образования и, в частности, гражданско-правовому, а также наличие неустоявшихся и разнополярных точек зрения на применение норм гражданского права к образовательным отношениям.

Настоящее издание, отнюдь не претендуя на полноту освещения и анализа всех имеющихся трудностей, пробелов, противоречий в применении норм гражданского законодательства в сфере образования, однако, тем не менее, представляет попытку отразить наиболее существенные аспекты рассматриваемой проблемы.

Принятые сокращения

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. //Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). 1994 г. № 32. Ст. 3301.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая //СЗ РФ. 1996 г. №5. Ст. 410.

Закон о высшем образовании – Федеральный закон от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» //СЗ РФ. 1996 г. № 35. Ст.4135.

Закон о некоммерческих организациях – Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» //СЗ РФ. 1996 г. № 3. Ст. 145.

Закон об образовании – Закон Российской Федерации «Об образовании» в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г. //СЗ РФ. 1996 г. № 3. Ст. 150.

Правила оказания платных образовательных услуг – Правила оказания платных образовательных услуг в сфере дополнительного и общего образования, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. (с изменениями и дополнениями от 1 апреля 2003 г). //Российская газета. 2001 г. 11 июля; Российская газета. 2003. 8 апреля.

Закон о защите прав потребителей – Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» в ред. д Федерального закона от 9 января 1996 г. //СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

Глава 1. Законодательство об образовании и гражданское право.

Особенности правового воздействия в образовательной сфере обусловлены, в первую очередь, многопредметностью регулируемых общественных отношений и вследствие этого взаимосвязанностью с различными отраслями права и законодательства – конституционным правом, административным, гражданским, трудовым, финансовым, бюджетным и т. п. Необходимость рассмотрения участия образовательных организаций, обучающихся, иных участников образовательной деятельности в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, диктуется, в первую очередь, теми местом, ролью, функциями, которые исполняет образовательная организация в гражданском, имущественном обороте.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации об образовании организация, осуществляющая образовательную деятельность, является самостоятельным хозяйствующим субъектом. Основная, главная цель её деятельности заключается в организации, проведении образовательного процесса, что обуславливает, в свою очередь, необходимость материального обеспечения этого процесса. Образовательная организация выступает в имущественных отношениях от своего имени, может являться собственником принадлежащего ему имущества либо субъектом иного вещного права – оперативного управления (для учреждений), участником сделок, отвечает по своим обязательствам принадлежащим ей имуществом.

Образовательная организация, в соответствии с российским законодательством, вправе также самостоятельно заниматься деятельностью, приносящей доход, в частности, оказывать образовательные услуги на платной основе.

Образование, понимаемое одновременно как процесс и результат, необходимо рассматривать, прежде всего, как социальное явление, национальную, общественную категорию, потенциал в интересах человека, общества, государства. Образование, помимо удовлетворения индивидуальных,

личностных потребностей, имеет общественную, государственную значимость и соответственно этому вытекающие функции.

В то же время в экономическом аспекте образование представляет собой обособленную отрасль нематериального производства, социальную сферу и одновременно объект экономических отношений – общественное благо и интеллектуальный товар, который удовлетворяет определенные общественные потребности и может продаваться как персонифицированный капитал.¹

В экономике образование относят к т. н. частично общественным благам и услугам, производство и потребление которых вполне может вестись на основе рыночных методов хозяйствования, однако вследствие удовлетворения им интересов не только отдельных потребителей, но и общества в целом, рынком не может быть создано в том количестве, которое необходимо для обеспечения развития экономики в целом.² Однако результат потребления общественных благ и услуг проявляется на уровне отдельных, частных потребностей в виде повышения качества жизни. Выгода от производства и потребления общественных благ и услуг в сфере образования с позиций общества заключается в усилении, увеличении его образовательного, научного, духовного потенциала, что позитивно влияет на развитие экономики в целом. В то же время экономисты считают, что потенциальные потребители общественных благ и услуг при заключении сделки на их оказание на платной основе (в условиях рынка) не могут в полной мере оценить их полезность и соответственно совершить правильный выбор, в силу чего предприниматели остерегаются увеличивать масштабы производства общественных благ и услуг³. Другим сдерживающим фактором проникновения рынка в общественные блага и услуги является достаточно большая доля постоянных издержек. Как отмечается в литературе, невозможность рынка учесть потребности общества в общественных благах и услугах приводит к

¹ См.: Курс экономики: Учебник / Под ред. Б.А. Райзберга. М., 1997. С.606; Панкрухин А.П. Маркетинг подготовки специалистов в высшей школе. М., 1992. С.7; Жильцов Е.Н. Проблемы формирования финансово-экономического механизма высшей школы /Материалы международной конференции «Экономика и управление высшей школой». Красногорск, 1992. С. 57-58.

² См.: Юрьева Т.В. Некоммерческие организации: экономика и управление. Учебное пособие. – М., 1998. С. 13.

³ Юрьева Т.В. Некоммерческие организации. С. 13.

сокращению объема их производства по сравнению с реальным спросом, и, таким образом, использование только рыночных отношений не позволяет создать то количество частично общественных благ и услуг, которое необходимо для удовлетворения реального спроса.⁴

Во избежание негативных последствий функции, связанные с созданием и предоставлением общественных благ и услуг, берет на себя некоммерческий сектор и, прежде всего, государство.

Таким образом, дуалистичность социального, экономического положения образования в современном обществе определяет и особенности правового регулирования деятельности самих образовательных организаций.

Образовательные организации являются некоммерческими организациями в соответствии с действующим российским законодательством (ст. ст. 11 – прим., 12 Закона об образовании). При этом их следует рассматривать также в качестве участников рыночного производства, т.к. они вправе, в установленном законом порядке, реализовывать свои услуги, т.е. осуществлять образовательную деятельность по рыночным ценам. Некоммерческие организации рыночного типа не являются благотворительными, т.к. их основная цель состоит в предоставлении услуг высокого качества и стандартов, в частности в области образования.

Вместе с тем при анализе правового положения образовательных организаций и, прежде всего, в имущественных отношениях, следует исходить не только из особой социальной значимости категории образования, но и из его сущности, содержания, правил, в соответствии с которыми формируется и функционирует собственно сфера образования. Это, в первую очередь, педагогические принципы и нормы.

Применительно к образовательной деятельности гражданское право регулирует следующие общественные отношения:

- связанные с правовым положением образовательной организации как юридического лица;

⁴ См.: Юрьева Т.В. Некоммерческие организации. С. 13.

- вызванные нахождением имущества в собственности образовательной организации или закрепленного за ним на праве оперативного управления;
- вытекающие из осуществления самостоятельной экономической деятельности, приносящей доход, в т.ч. предпринимательской;
- в связи с гражданско-правовой ответственностью образовательной организации, обучающегося, педагогического работника.

Согласно п. 1 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство регулирует имущественные отношения и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на юридическом равенстве, имущественной обособленности (самостоятельности), автономии воли (свободе волеизъявления) их участников. В частности, гражданским законодательством устанавливается правовое положение участников гражданского оборота, правила поведения, связанные с осуществлением права собственности, в т. ч. земель, и других вещных прав, а также исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности; им же оформляются отношения в договорных и иных обязательствах. Гражданское законодательство регулирует также отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием.

Следует учитывать, что гражданское право, регулируя общественные отношения, характеризующиеся названными признаками, хотя и относится в целом к частному праву по способу и механизму воздействия на них, в то же время содержит целый ряд элементов публичного права. Важнейшей частью любой правовой системы является установление оптимального соотношения частных и публичных интересов, а обеспечение баланса различных интересов и их гармонизация составляет обязательное условие стабильности и устойчивости общества. В силу этого требуется исходить из необходимости разграничения публичного и частного права, но учитывать их тесное взаимодействие и обеспечивать оптимальные варианты такого взаимодействия в зависимости от целей и характера отношений, складывающихся в той или иной сфере общественной жизни. Соотношение публично-правового и частно-

правового регулирования во многом зависит от существующего социально-экономического и политического строя, от правовой природы самих общественных отношений.

В сфере гражданско-правовых отношений применяются такие принципы их регулирования, как:

- равенство субъектов гражданско-правовых отношений, проявляющееся в независимости своей воли, свободе ее изъявления, в том, что никто (кроме как в случаях, установленных законом) не вправе «навязать» свои правила поведения в этих отношениях;

- самостоятельность участников гражданско-правовых отношений, формирование и выбор ими своего поведения по своему усмотрению (диспозитивность регулирования); самостоятельность в несении гражданско-правовой ответственности;

- неприкосновенность собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации), а частная, государственная, муниципальная, иные формы собственности признаются и равным образом защищаются (ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации);

- беспрепятственное осуществление гражданских прав. Каждый вправе использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации); каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического, других видов творчества, преподавания;

- недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, что означает свободу, самостоятельность предпринимательской, иной, не запрещенной законом, деятельности; неприкосновенность частной жизни, личной, семейной тайны (п. 1 ст. 150 ГК РФ);

- обеспечение восстановления нарушенных прав; закон, в частности ГК, предусматривает различные способы их защиты – признание права,

принуждение к исполнению обязанностей в натуре, возмещение причиненных убытков и т.п.;

- судебная защита гражданских прав как универсальный способ защиты прав граждан, юридических лиц.

Граждане и юридические лица свободны в приобретении и осуществлении своих гражданских прав, удовлетворении своих интересов, поскольку это не противоречит законодательству.

К имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым отношениям, гражданское законодательство не применяется (п. 3 ст. 2 ГК РФ). Таким образом, имущественные – финансовые, бюджетные отношения не входят в сферу регулирования гражданским правом.

Для публичного права характерен, прежде всего, т. н. императивный метод регулирования общественных отношений, характеризующийся следующими признаками:

- формирование и использование властеотношений. Поведение лиц осуществляется в соответствии с принципом субординации, когда один субъект этих отношений издает властное предписание – «команду», а другой – обязан его исполнить;

- субъекты публично-правовых отношений строго связаны законами, а сфера их деятельности очерчена правовыми рамками;

- характерным является т. н. позитивное обязывание, что означает – государственные органы, иные органы власти, должностные лица обязаны действовать в соответствии с установленными нормативными правовыми актами, предписаниями в определенном направлении для достижения тех или иных целей;

- запрещение совершения каких-либо действий;

- сочетание убеждения и принуждения.

Необходимость учета интересов общества, государства диктует введение элементов публичного права в сферу частноправового регулирования.

Как указывает известный ученый - правовед В.Ф. Яковлев, присутствие публично-правового в частном праве имеет двойственный характер. Следует выделять основания и сферы, где необходимо взаимодействие публичного и частного.

Во-первых, это явное участие государства (его органов) как источника взаимоотношений. Во-вторых, неявное присутствие государства в соответствующих отношениях путем применения приемов и механизмов публичного права (предписания, ограничения, запреты).

К сферам необходимого сочетания публичного и частного относятся: отношения собственности, в том числе с землей и другими природными ресурсами; взаимодействие между экономически неравными субъектами, когда один из участников экономических отношений по своим фактическим возможностям значительно сильнее своего контрагента; обеспечение свободной конкуренции как важнейшего условия нормального функционирования рыночной экономики; отношения внешней торговли; сфера осуществления права публичной собственности.

В гражданском праве элементы публично-правового регулирования проявляются в следующих формах. Это: обязательная государственная регистрация определенных обстоятельств в рамках гражданско-правовых отношений; ограничение государством (в форме федерального закона) гражданских прав; издание индивидуальных актов государственных органов в виде выдачи лицензий на определенные виды деятельности либо квот на совершение определенных действий; закрепление специальной правоспособности юридического лица; принудительная реорганизация или ликвидация юридического лица по решению уполномоченных государственных органов или по решению суда; включение в состав гражданского законодательства императивных норм, обязывающих, запрещающих либо ограничивающих поведение субъектов гражданских правоотношений с целью обеспечения публичных интересов, а также интересов других лиц.

В наибольшей степени сказанное о необходимости принятия во внимание одновременно частных и публичных интересов в регулировании общественных отношений и вследствие этого сочетания публично-правовых и частноправовых элементов относится к сфере образования.

Формирование нормативной правовой базы образования как особой области деятельности требует практического выделения тех сфер общественных отношений, которые подлежат правовому воздействию посредством соответствующих юридических способов, форм.

Исходя из общих целей правового регулирования отношений в сфере образования, следует выделить следующие направления нормативного воздействия на поведение участников образовательной деятельности, связанного с распоряжением ими своими гражданскими правами и осуществлением гражданских обязанностей.

1. Установление правового статуса участников образовательной деятельности (образовательного процесса), в частности, образовательных организаций, обучающихся (педагогов, преподавателей), обучающихся.

В настоящей работе под образовательной организацией (как родовое понятие) понимается юридическое лицо, основной уставной целью которого является образовательная деятельность. Это - некоммерческая организация.

2. Правовое регулирование имущественных отношений, построенных на принципах гражданского права – отношения собственности, распоряжение и управление имуществом образовательной организации в зависимости от ее организационно-правового статуса и т. п.

3. Правовое регулирование предпринимательской деятельности образовательной организации; установление условий занятия ею, направлений деятельности.

4. Особо выделяется сфера платной образовательной деятельности образовательной организации.

5. Правовые гарантии качества образования.

6. Гражданско-правовая ответственность за нарушение неимущественных прав обучающихся (нематериальные блага), возмещение морального вреда, причиненного в процессе образовательной деятельности (банкротство, прекращение деятельности образовательной организации, лишение аккредитации, причинение вреда образовательными технологиями и т.п.).

За пределами собственно гражданско-правового регулирования, но в сфере предмета частного-правового взаимодействия находится установление правил взаимоотношений преподавателей (педагогов) и обучающихся, образовательной организации и обучающихся. К таким ситуациям относятся, в частности, основания и порядок исключения (отчисления) обучающегося из образовательной организации, правила организации образовательного процесса, проведения промежуточной и итоговой аттестаций, обжалование решений и действий должностных лиц образовательной организации, нарушающих права, свободы и охраняемые законом интересы обучающихся.

Названные взаимоотношения регулируются преимущественно уставами и локальными актами образовательных организаций.

На сегодняшний день чрезвычайно актуальным является разрешение вопроса о соотношении норм законодательства об образовании и гражданского законодательства. При этом, прежде всего, следует учитывать формирование и правовые различия между этими понятиями. Так, законодательство Российской Федерации в области образования включает в себя Конституцию Российской Федерации, Закон об образовании, принимаемые в соответствии с ним другие законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования. В то же время гражданское законодательство состоит из Гражданского кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих гражданско-правовые отношения. Таким образом, понятие гражданского законодательства достаточно четко и узко обозначено только ГК РФ и федеральными законами, которые приняты

после введения в действие Кодекса и только в соответствии с ним, в то время как термин «законодательство в области образования» расширительно вбирает в себя и законы, в т. ч. принимаемые субъектами Российской Федерации, и иные нормативные правовые акты.

В практической образовательной деятельности достаточно часто приходится сталкиваться с ситуациями, когда положения законодательства об образовании, в первую очередь, Закона об образовании, Закона о высшем образовании, регулирующего имущественные отношения, входящие в предмет регулирования гражданским правом, не вполне соответствуют нормам гражданского законодательства. Здесь следует учитывать, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении только Российской Федерации, в то время как общие вопросы образования входят в совместную компетенцию, как Российской Федерации, так и ее субъектов. Таким образом, возникает вопрос о разрешении противоречий в применении Закона об образовании и Закона о высшем образовании с одной стороны, и Гражданского кодекса – с другой, в отношении гражданско-правовым отношениям. Дело в том, что названные законодательные акты обладают одинаковой юридической силой. Как отмечает В.Ф. Яковлев, наиболее сложными в судебной практике являются дела о применении нормативных актов, имеющих формально одинаковую юридическую силу, но содержащие различные, отличающиеся по своему содержанию, правила, т. е. когда нормативные акты одного уровня, например, федеральные законы, содержат противоречия, различные, несовпадающие правила, относящиеся к одному и тому же предмету.⁵

В нашем случае можно говорить о несовпадении в Законе об образовании и ГК РФ правил, регулирующих отношения собственности образовательного учреждения, необходимости государственной регистрации филиалов, употребления ряда понятий – «учреждение», «предприятие». Ситуация осложняется тем, что ГК РФ (ст. 3) содержит правило о необходимости

⁵ См.: Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). – М., 2000. С. 211.

соответствия норм гражданского права, содержащихся в других законах, настоящему Кодексу. Однако при этом законодатель не включил в содержание ГК правило, которое бы позволяло разрешать рассмотренные и иные существующие противоречия. По мнению В.Ф. Яковлева, таким образом, была потеряна возможность разрешения противоречий, имеющих в законодательстве, и одновременно была ослаблена роль Гражданского кодекса как системообразующего акта, акта кодификации всего гражданского права.

Конечно, следует говорить, что устранение противоречий между законами является задачей законодателя, который должен ее постоянно решать путем внесения необходимых изменений и уточнений в Гражданский кодекс и другие законы, содержащие нормы гражданского права, однако, до снятия имеющихся несоответствий в законодательном порядке необходимо разрешать подобные проблемы в повседневной практической деятельности образовательных организаций.

Имеющиеся разногласия в правовом регулировании гражданско-правовых отношений могут сниматься с использованием общих правил, содержащихся как в законодательстве в целом, так и в Гражданском кодексе Российской Федерации.

Гражданский кодекс сам содержит т. н. организационно-правовые нормы, которые позволяют устанавливать определенные соотношения в применении различных законодательных и иных нормативных актов.

Во-первых, при разрешении указанных ситуаций следует применять правило, в соответствии с которым, в случае противоречия между законами действует тот, что принят позже. Так, Федеральный закон, которым внесены изменения и дополнения в Закон об образовании, принят позже Гражданского кодекса Российской Федерации.

Во-вторых, в качестве общего действует правило, в соответствии с которым необходимо установить соотношение применяемых нормативных актов по предмету их регулирования. Гражданский кодекс является в этом смысле общим, т. к. регулирует все гражданско-правовые отношения, другие

же нормативные правовые акты рассматриваются как специальные, направленные на регулирование определенной группы отношений. Так, в частности, Закон об образовании устанавливает общие правила поведения в области образования и в этом аспекте он является общим для правового регулирования образовательных отношений, связанных непосредственно с воспитанием и обучением, но в то же время будет специальным по отношению к Гражданскому Кодексу РФ в части регулирования гражданско-правовых отношений. По общему правилу, принятому в теории права, именно специальные нормы подлежат приоритетному применению, а нормы общего характера применяются субсидиарно. Так, в самом ГК РФ содержатся положения, отражающие названный принцип регулирования. В частности в п. 3 ст.120 подчеркивается, что особенности правового положения отдельных видов государственных и иных (надо полагать, муниципальных и негосударственных) учреждений могут определяться законом и иными правовыми актами. Закон об образовании устанавливает особые, по сравнению с ГК РФ, правила, регулирующие имущественное положение учреждений в отношении денежных средств, полученных в результате самостоятельной деятельности, приносящей доход, и приобретенного на них имущества. В закреплённом этим законом виде соответствующая норма явно противоречит ГК РФ, на что указывают практически все источники.⁶ Однако судебная практика в разрешении связанных с указанными нормами споров пошла именно по пути применения специальных положений Закона об образовании (см. главу III настоящей работы).

Закон об образовании содержит и еще ряд нормативных правил, вступающих в противоречие с ГК РФ. Это относится к нормам Закона об образовании о многоучредительстве учреждения, договоре учредителей учреждения, о необходимости государственной регистрации филиалов образовательных учреждений, заключении договора между учредителем и

⁶ См., например, Гражданское право: В 2-х т. Том I. Учебник/Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд. БЕК, 1998. С. 268; Залесский В.В., Каллистратова Р.Ф. Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях»: 3-е изд., испр., доп. и перераб. – М.: Юрайт – М, 2001. С. 51.

самим образовательным учреждением. В то же время отдельные авторы считают, что на практике, в случаях, когда соответствующая норма законодательного акта не соответствует правилам ГК РФ, необходимо руководствоваться положениями ГК. При этом не должны применяться общие принципы действия законов, согласно которым последующий нормативный акт имеет приоритет перед ранее изданным, а специальный нормативный акт – перед общим⁷. Вряд ли с таким мнением можно согласиться.

Отдавая должное в целом справедливым возражениям ученых (см. о них в тексте работы), следует признать незыблемость принципа законности, состоящего в требовании неукоснительного исполнения законодательных и иных нормативных правовых актов. «Суров закон, но таков закон».

В-третьих, ГК РФ содержит и иные специальные правила относительно соотношений различных актов в их применении в тех случаях, когда они касаются одного и того же предмета регулирования. Так, что касается правового регулирования возмездного (платного) оказания образовательных услуг, то в соответствии с положением ст. 783 ГК РФ к договору оказания услуг применяется, в частности, правило п. 3 ст. 730 о договоре бытового подряда, в соответствии с которым законы о защите прав потребителей и иные правовые акты, принятые в соответствии с ними, применяются только к тем отношениям, которые не урегулированы Гражданским Кодексом. Другими словами, приоритет применения норм отдается Гражданскому Кодексу и только в отсутствие норм, регулирующих соответствующие отношения, следует прибегать к нормативным актам, принятым по вопросам защиты прав потребителей. Иное понимание данной позиции (скорее непонимание) продемонстрировано Министерством по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства при рассмотрении вопроса о взимании платы за передачу текущих экзаменов, а также о включении в договоры в одностороннем порядке права образовательной организации расторгать договор в случае неоплаты, просрочки оплаты образовательных услуг (см. решение

⁷ См.: Ерёмченко В.И. Теоретические аспекты российского права// Государство и право. 2002. № 2. С.29; Некоммерческие организации и фонды. Правовые аспекты. М., 1997.

коллегии Министерства от 24.11.99 г.).⁸ Коллегия считает нарушением Закона о защите прав потребителей требование дополнительной оплаты пересдачи аттестационных испытаний, в частности экзаменов, контрольных, курсовых работ, т. п. Однако, такой вывод противоречит нормам ГК (см. более подробно в тексте настоящей работы).

Существующие противоречия в нормативном правовом регулировании можно разделить на две большие группы. В первую группу следует включить те нормы, применение (или соответственно неприменение) которых влечет существенное нарушение прав, законных интересов образовательной организации, препятствует их нормальной жизнедеятельности. К таковым можно отнести правила, регулирующие вещные права образовательного учреждения, условия одностороннего расторжения договора платного образования, регистрации филиалов образовательных организаций, т. п. Вторую группу составляют нормативные правила, в явном виде не влекущие неблагоприятных последствий для образовательной организации (многоучредительство учреждения, необходимость договора учредителя с образовательным учреждением).

Названные и иные примеры из практической деятельности образовательных организаций свидетельствуют о следующем.

1. Возникающие правовые противоречия между законодательством об образовании и гражданским законодательством имеют реальную экономическую и социальную подоплеку, обусловлены как формированием и развитием новых общественных отношений и отставанием правового нормативного регулирования от требований жизни, так и определенной дефектностью действующего правового материала, в частности законодательных актов, непродуманностью, низкой эффективностью правовых норм, в первую очередь регулирующих отношения в образовании. Задача законодателя состоит в поиске и правовом закреплении наиболее приемлемого выхода из сложившейся ситуации, разрешении противоречий в соответствии с

⁸ См.: Платные услуги образовательного учреждения. Справочник. 2-е изд. – М., 2001. С. 30, 31.

социальной направленностью, приоритетностью образования, существом общественных отношений, регулируемых гражданским законодательством, сложившейся практикой реализации этих отношений.

2. Требуется, несомненно, своего совершенствования практика правоприменения норм гражданского законодательства в области образования с учетом названных особенностей категории собственно образования. Весьма необходимым и ценным было бы издание высшими судебными органами (Верховным судом, Высшим арбитражным судом) разъяснений по применению гражданского законодательства в области образования.

3. Существующие в практике деятельности образовательных организаций противоречия, споры по поводу применения норм гражданского законодательства в области образования подлежат разрешению в судебном порядке (в судах общей юрисдикции либо в арбитражных судах). Так, по одному из дел отказ Московского городского комитета по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним зарегистрировать право собственности негосударственного образовательного учреждения на здание, купленное на денежные средства, полученные от самостоятельной деятельности, приносящей доход, был обжалован в арбитражном суде, который обязал регистрационный орган осуществить регистрацию права собственности учреждения на недвижимость. В том же судебном порядке следует обжаловать и предписания территориальных органов Министерства по антимонопольной политике о прекращении взимания определенной платы за передачу экзаменов, контрольных работ, зачетов и т. п., на основании несоответствия указаний этого министерства нормам ГК РФ. Подобный случай не является единичным. Арбитражные суды, как правило, разрешают аналогичные дела, основываясь на нормах Закона об образовании, см., в частности, постановление Федерального арбитражного суда Московского округа по делу негосударственного образовательного учреждения «Университет Российской Академии образования» к Московскому комитету по регистрации прав на недвижимое имущество, а также постановление того же суда по делу негосударственного

образовательного учреждения «Частная образовательная школа «Ступени» к
Москомрегистрации.⁹

⁹ См.: Судебная практика по спорам в сфере образования: В 2 ч. Ч. 2. Сборник судебных актов арбитражных судов по спорам в сфере образования / Сост. и отв. ред. И. А. Рожков. - М., 2003. С. 56-59; С. 72-75.

Глава II. Гражданско-правовой статус образовательных учреждений и организаций

В соответствии с нормой п. 1 ст. 12 Закона об образовании образовательный процесс осуществляет образовательное учреждение, которое является юридическим лицом (п. 2 ст. 12 Закона об образовании).

Гражданским кодексом Российской Федерации юридическим лицом признается организация, имеющая обособленное имущество в собственности либо на правах хозяйственного ведения, либо в оперативном управлении (п. 1 ст. 48 ГК РФ). Юридическое лицо отвечает имуществом по своим обязательствам, приобретает и реализует гражданские (имущественные и личные неимущественные) права, исполняет обязанности от своего имени, выступает истцом и ответчиком в судах общей юрисдикции, арбитражных судах, третейских судах.

Юридическое лицо должно иметь самостоятельный баланс или смету.

Юридические лица подразделяются на коммерческие и некоммерческие организации (ст. 50 ГК РФ).

Некоммерческие организации не имеют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не вправе распределять получаемую прибыль между своими участниками (п. 1 ст. 50 ГК РФ).

Некоммерческие организации создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных, управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, в иных целях, направленных на защиту общественных благ.

В юридической литературе отмечается, и на это было обращено внимание в гл. I, что выступление некоммерческих, в частности образовательных, организаций в роли самостоятельных юридических лиц обусловлено, во-первых, необходимостью материального обеспечения их основной,

определенной учредительными документами, деятельности, и, во-вторых, самостоятельным участием в собственно экономических, имущественных отношениях в качестве субъектов рынка. Действующее законодательство Российской Федерации (ГК РФ, Закон о некоммерческих организациях, Закон об образовании, Закон о высшем образовании) допускает возможность участия образовательных организаций в деятельности, приносящей доход.

Из Закона об образовании (ст. 11 прим.; ст. 12) следует, что организации - юридические лица, осуществляющие образовательную деятельность, могут создаваться только как некоммерческие организации. Тем самым законодатель определил в качестве основной цели образовательных организаций не извлечение прибыли, а осуществление образовательного процесса. Иное означало бы, что учредитель образовательной организации был бы вправе предпринять все усилия для получения прибыли для себя лично и уделять минимум внимания организации, обеспечению обучения, воспитания, экономя на потребностях обучающихся.

Закрепление особого правового статуса образовательных организаций обусловлено необходимостью правовой охраны образовательной деятельности, связанной с реализацией конституционного права личности, и определяет ряд требований к ним: функционирование в определенных законом организационно-правовых формах некоммерческих организаций (для государственных и муниципальных – только в форме учреждения), установление специальной правоспособности, т. е. права осуществлять только ту деятельность в соответствии с законом, которая прямо указана в их учредительных документах, в частности, образовательная деятельность является для них основной и должна быть указана в учредительных документах образовательной организации; лицензирование образовательной деятельности (ст. 33 Закона об образовании), требования к педагогическому составу, материальному оснащению, экономическому обеспечению: требования, связанные с реализацией конкретных образовательных программ установленных Законом об образовании уровней.

В этой связи никак нельзя согласиться с мнением, нередко высказываемым в литературе, что образовательное учреждение профессионального образования в настоящее время не имеет частного юридического статуса.¹⁰ Подобный вывод никак не подтверждается ни соответствующими нормами Закона об образовании, ни положениями Гражданского кодекса Российской Федерации.

Образовательная организация как юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе государственной налоговой инспекции в порядке, который определяется Федеральным законом от 2002 г. (с изм. от 2003г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».¹¹ Она считается созданной с момента ее государственной регистрации, т.е. с момента внесения в государственный реестр юридических лиц.

Юридические лица – коммерческие и некоммерческие организации – по степени участия их участников в делах этих организаций во многих зарубежных правовых системах подразделяются на т. н. корпорации и учреждения. К корпорациям относятся добровольные объединения физических и (или) юридических лиц, организованные на началах членства их участников (хозяйственные общества и товарищества, кооперативы). Учреждения - это организации, создаваемые («учреждаемые») одним или несколькими лицами и не имеющие членства, т. е. строго фиксированного участия, например, фонды.

Хотя в российском гражданском праве отсутствует подобное деление, однако же, гражданское законодательство выделяет некоммерческие организации, построенные на членстве, и не имеющие членства. Они отличаются по своему правовому положению.

В российском законодательстве о некоммерческих организациях отсутствует легальное определение понятия «членства», в результате чего происходит смешение его с термином «участник».

¹⁰ См.: Ильина И. В. Внебюджетная деятельность учебных заведений в России: организационно-правовая база и основные направления// Экономика образования. 2001. № 4(5), июль-август. С. 19.

¹¹ Российская газета. 2001. 10 августа.

Как указывается в одном из источников,¹² отношения членства имеют следующие признаки:

лицо, желающее стать членом организации, должно заявить об этом;

организация дает согласие на то, что данное лицо будет ее членом;

отношения между организацией и ее членом оформляются определенным правовым способом (указывается, как правило, в уставе);

отношения членства предполагают взаимные права и обязанности между организацией и ее членами; возникают, как правило, обязательственные правоотношения;

отношения членства могут быть прекращены как по волеизъявлению члена организации, так и по волеизъявлению самой организации.

Что касается терминологических отличий в понятиях «учредитель», «участник», «член организации», то учредителями являются лица, принявшие решение о создании юридического лица, а понятия «участник» и «член организации» для целей закона о некоммерческих организациях, как указывается в том же издании, практически невозможно разграничить.

В некоммерческих организациях, построенных на началах членства, имущество принадлежит самому юридическому лицу, а участники, члены организации не отвечают по его обязательствам, как и сама организация по обязательствам своих членов.

К таким некоммерческим организациям относятся, в частности, общественные и религиозные организации (объединения), некоммерческие партнерства, потребительские кооперативы, торгово-промышленные палаты. Правовой статус некоммерческих организаций, не имеющих членства, т. е. не являющихся корпорацией, определяет, что учредители непосредственно не участвуют в деятельности таких организаций. К ним следует отнести фонд, учреждение, автономную некоммерческую организацию. Фонд создается учредителями (учредителем) по своей воле, которые добровольно передают ему определенное имущество, поступающее в собственность самого юридического

¹² См.: Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. М., 1997, С. 163 – 164.

лица. Учредители фонда не имеют ни прав собственности на имущество фонда, ни обязательственных прав в отношении самого фонда, т.е. не принимают участия в управлении им, не вправе принимать решение о его ликвидации. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не несет ответственности по обязательствам его учредителей. Фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

Деятельностью фонда руководит коллегиальный или единоличный орган, предусмотренный его уставом, утвержденным учредителями.

В то же время с целью надзора за деятельностью фонда, принятием органами фонда решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства создается попечительский совет фонда, закрепленный законом в качестве его органа. Ликвидация фонда осуществляется только по решению суда по заявлению заинтересованных лиц, в частности учредителей фонда.

В отличие от фонда имущество автономной некоммерческой организации (АНО), формируемое за счет добровольных взносов ее учредителей, поступает в собственность самой АНО. Закон о некоммерческих организациях не исключает единоличного учредительства АНО.

Высшим органом управления АНО, имеющим исключительную компетенцию, является коллегиальный высший орган (п. 1 ст. 29 Закона о некоммерческих организациях). В его состав входят как учредители, так и наемные работники, которые не могут составлять более одной трети от числа членов этого высшего органа управления (п. 5 ст. 29 Закона о некоммерческих организациях). Учредители не отвечают по обязательствам созданной ими АНО, а она, в свою очередь, не отвечает по обязательствам учредителей. Однако Закон о некоммерческих организациях (п. 3 ст. 10) предписывает учредителям осуществлять надзор за деятельностью АНО, порядок осуществления которого должен быть предусмотрен учредительными документами АНО.

По сути, АНО занимает некоторое промежуточное положение между организациями, создаваемыми на принципах участия членов, и теми, которые не имеют членства. Так, по своему имущественному положению в отношении имущества АНО близок к фондам (оба вида юридического лица имеют право на имущество), но учредители фонда не участвуют в управлении фондом, в то время как учредители АНО входят в состав коллегиального высшего органа управления, принимают решения о внесении изменений в устав о ликвидации, преобразовании АНО в организационно-правовые формы, основанные на членстве. К компетенции высшего органа АНО, установленной законом исчерпывающим образом, относятся такие вопросы, как: изменение устава АНО; определение приоритетных направлений деятельности организации, принципов формирования и использования ее имущества; образование исполнительных органов и досрочное прекращение их полномочий; утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса; утверждение финансового плана некоммерческой организации; создание филиалов и открытие представительств; участие в других организациях; реорганизация и ликвидация АНО.

Следует обратить внимание на обстоятельство, вследствие которого Закон об образовании допускает создание негосударственных образовательных организаций в организационно-правовых формах некоммерческих организаций, а Закон о высшем образовании (п.1 ст. 8) прямо устанавливает ограничения для формы высшего учебного заведения, реализующего образовательные программы высшего профессионального образования. Оно может быть создано лишь как образовательное учреждение. Тем самым, закон, исходя из смысла самой нормы, подразумевает под образовательным учреждением определенную организационно-правовую форму и не допускает создание вузов в иных формах некоммерческих организаций, в т.ч. в форме автономной некоммерческой организации.

Учитывая, что образовательное учреждение как организационно-правовая форма не обладает достаточной имущественной самостоятельностью, было бы

более целесообразным предусмотреть в законе и иные формы, в которых могут существовать высшие учебные заведения, но обладающие большей свободой.

Законодательство об образовании использует понятие «образовательное учреждение» в двух аспектах:

как родовое понятие – организацию, создаваемую («учреждаемую») собственником имущества для определенных функций, не связанных с извлечением прибыли;¹³ как установленную законом организационно-правовую форму, вид юридического лица, определяющую правовой статус, т. е. права, обязанности, ответственность.

В качестве определенной организационно-правовой формы собственно «учреждение» закреплено ст. 120 ГК РФ и ст. 9 Закона о некоммерческих организациях. Правовое положение имущества учреждения определяется в ст. 213, ст. 296, ст. 298 ГК РФ. Учреждение создается (учреждается) собственником имущества, которое закрепляется за учреждением на праве оперативного управления, оно финансируется учредителем полностью или частично. ГК РФ предполагает, что учреждение создается (учреждается) одним, единственным учредителем, собственником имущества для осуществления обусловленным им целей некоммерческого характера.

В соответствии с п. 1 ст. 12 Закона об образовании образовательная организация, осуществляющая образовательный процесс, другими словами, реализующая одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающая содержание и воспитание обучающихся, воспитанников, создаётся в правовой форме образовательного учреждения. Из дословного прочтения п. 3 ст. 12 Закона об образовании следует, что закон закрепляет следующие организационно-правовые формы образовательной организации – государственное образовательное учреждение, негосударственное образовательное учреждение, муниципальное образовательное учреждение. По нашему мнению, что подтверждается нормами Закона об образовании, законодатель ввел и юридически оформил, новые, самостоятельные,

¹³ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. С. 239.

обособленные от других формы некоммерческих организаций – названные виды образовательных учреждений. Это не противоречит положению п. 3 ст. 50 ГК РФ, устанавливающему, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в формах, предусмотренных законом. Таким образом, можно констатировать, что введенное Законом об образовании понятие образовательного учреждения как организационно-правовой формы не является разновидностью учреждения, как отдельного вида юридического лица установленного ГК РФ. Отсюда следует вывод, что нормы ГК РФ, закрепляющие правовой статус учреждения, не должны применяться к образовательным учреждениям. Закон об образовании вводит особый, отличающийся от норм ГК РФ, правовой режим имущества образовательного учреждения (см. далее в тексте).

Вообще законодатель достаточно часто пользуется предоставленной ст. 50 ГК РФ возможностью вводить иные формы некоммерческих организаций и юридически оформлять для них особый правовой статус, в т. ч. режим имущества, например, общественные учреждения, общественные фонды (см. Федеральный закон «Об общественных объединениях»¹⁴), т.п. формы (торгово-промышленные палаты, товарищества собственников жилья).

Основные отличия правового положения образовательного учреждения от учреждения, закрепленные Законом об образовании, состоят в следующем.

1. Допускаются многоучредительство образовательного учреждения и его самофинансирование. При этом не требуется обязательного закрепления имущества учредителями за образовательным учреждением при его создании.

2. Учредители заключают договор о совместном создании образовательного учреждения.

3. Денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные образовательному учреждению в форме дара, пожертвования или по завещанию, доходы от собственной деятельности и приобретенные на эти доходы объекты собственности поступают в собственность самого

¹⁴ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

образовательного учреждения, в то время как денежные средства «просто» учреждения и приобретенное на них имущество поступают лишь в самостоятельное распоряжение учреждения.

4. Образовательное учреждение вправе выступать в качестве арендатора или арендодателя имущества без согласия учредителя, а средства, полученные образовательным учреждением в качестве арендной платы, используются на обеспечение и развитие образовательного процесса в данном образовательном учреждении.

Общим у образовательного учреждения с учреждением является, во-первых, то, что имущество, закрепленное учредителем за каждым из них, находится в оперативном управлении этих видов юридических лиц; во-вторых, при недостаточности у учреждения собственных денежных средств, а у образовательного учреждения денежных средств и принадлежащего ему имущества, ответственность по их обязательствам несет учредитель.

5. Управление образовательным учреждением. Законодатель устанавливает особенности управления для государственных и муниципальных образовательных учреждений по сравнению с негосударственными.

В то же время Закон об образовании недостаточно четко, по нашему мнению, определил понятие образовательного учреждения, его характерные признаки, в результате чего повсеместно в правовой литературе названная форма юридического лица была воспринята как разновидность учреждения с вытекающими отсюда правовыми последствиями.¹⁵

Так, в частности, Т.В.Твердова полагает, что предпринятое Законом об образовании деление образовательных учреждений на соответствующие организационно-правовые формы (государственные, муниципальные, негосударственные) является неудачным, т.к. подразумевает, по её мнению, во-первых, трансформацию одной организационно-правовой формы – учреждения,

¹⁵ См.: Гражданское право: В 2-х т. Том 1: Учебник. С. 268.; Залесский В. В., Каллистратова Р. Ф. Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях». С. 51; Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. С. 102.; Твердова Т. В. Правосубъектность образовательного учреждения по гражданскому праву Российской Федерации. Автореферат дисс. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук. – М., 2003. С. 2, 11-12; Суханов Е. А. О правовом статусе образовательных учреждений // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2002. № 9. С. 62-73.

в другие, и, во-вторых, из-за того, что в основе такой классификации лежат формы собственности.¹⁶

Е. А. Суханов, отмечая, что правовое положение образовательных учреждений (организаций) до сих пор характеризуется неясностями и противоречиями, также числит образовательные учреждения, в частности высшие учебные заведения, в числе разновидностей учреждений. При этом привлекая в качестве обоснования правило о субсидиарной ответственности учредителей образовательного учреждения по его долгам (иное его утверждение о его банкротстве в соответствии с Законом об образовании не может быть принято, т.к. в соответствии с п.8 ст.39 этого закона банкротом может быть признана образовательная организация, но не образовательное учреждение), он делает безапелляционный вывод о том, что образовательное учреждение, в том числе и негосударственное, не может быть ничем, кроме как учреждением в смысле ст.120 ГК РФ. Правило же статьи 11-1 Закона об образовании Е. А. Суханов считает не только юридически некорректным, но и бессмысленным.¹⁷

В своих рассуждениях и Е.А. Суханов и Т.В. Твердова исходят именно из незыблемости конструкции учреждения и обязательного соответствия ей всех тех форм, в названии которых присутствует слово «учреждение». При этом они не допускают мысли, что понятие «образовательное учреждение» как сочетание слов - одного производного от образования и учреждения - может вовсе и не относиться к достаточно четкой юридической конструкции учреждения, установленной ГК РФ и Закон о некоммерческих организациях.

Не название «учреждение» определяет имущественный статус такой разновидности юридического лица, а именно закрепление законодателем его имущественного положения узаконивает правовой статус юридического лица и, соответственно, имущества. Действительно, следовало бы согласиться с Е. А. Сухановым, называющим положения Закона об образовании, закрепляющие право собственности образовательного учреждения на ряд видов имущества и

¹⁶ См.: Твердова Т.В. Правосубъектность образовательного учреждения. С. 12.

¹⁷ См.: Суханов Е.А. О правовом статусе образовательных учреждений. С.67-68.

на доходы от собственной деятельности, «абсурдными», но только в том случае, если бы они относились собственно к учреждению. В данном случае речь должна идти об отдельной организационно-правовой форме образовательного учреждения. Несколько обстоятельств, вытекающих из Закона об образовании, свидетельствуют об этом.

Во-первых, закон допускает многоучредительство образовательного учреждения; во-вторых, он не делает ограничений в отношении учредителей. Это могут быть и физические лица; так это было при создании первых негосударственных образовательных учреждений, да и остается практикой на сегодняшний день; в-третьих, в связи с этим закон допускает самофинансирование образовательных учреждений, т.е. они обеспечивают свое выживание и развитие за счет платной образовательной и иной, не запрещенной законом, приносящей доход самостоятельной экономической деятельности.

Отсюда вытекает именно то регулирование вещных прав на имущество образовательного учреждения, которое установлено Законом об образовании, ибо в противном случае, если основываться только на нормах ГК РФ об учреждении, могут сложиться достаточно абсурдные ситуации, когда учредители образовательного учреждения, ни копейки не вложившие в его материальное оснащение, вдруг ни с того ни с сего станут собственниками зданий, оборудования, другого имущества, приобретенного за счет самостоятельно заработанных образовательным учреждением средств. Здесь возникает ряд вопросов, среди которых, не в последнюю очередь, занимают такие, как «а в каком соотношении учредители становятся долевыми собственниками?», «как быть в тех случаях, когда один из учредителей становится банкротом и принадлежащее ему имущество попадает в состав конкурсной массы и тем самым образовательное учреждение лишается заработанного имущества?», не говоря уже о несправедливости закрепления незаработанного ими имущества за учредителями.

Поскольку, как справедливо отмечает тот же Е.А. Суханов, образовательное учреждение создается для решения социальных (образовательных), а не коммерческих задач и относится к числу некоммерческих организаций,¹⁸ то и в правовом, в частности, в гражданско-правовом, регулировании их имущественного положения следует учитывать именно высокое социальное предназначение образовательных учреждений, что законодатель и закрепил в соответствующих нормах Закона об образовании.

Другое дело, что гражданско-правовые представления в этом законодательном акте остались на уровне 1992 г., когда впервые был принят Закон об образовании и соответствующие нормы не приведены в соответствие ни с ГК РФ, ни с самой внутренней конструкцией образовательного учреждения, в результате чего, она испытывает ряд противоречий. Так, «унитарный» характер правовой природы учреждения (и здесь есть совпадение с образовательным учреждением) опровергается необоснованно многоучредительством образовательного учреждения на основании норм Закона об образовании.

Однако, следует, на наш взгляд, сделать вывод о неправомерности прямого и непосредственного критического сравнения образовательного учреждения, как отдельной организационно-правовой формы, с учреждением.

Следовало бы законодательно закрепить в качестве учредительного документа образовательного учреждения учредительный договор и требования к нему.

Из смысла норм ст. ст. 11, 11 – прим., 12 Закона об образовании следует, что государственными и муниципальными могут создаваться только образовательные учреждения.

Закон об образовании не раскрывает понятия «государственное образовательное учреждение», «муниципальное образовательное учреждение». Более того, закон не называет среди учредителей ни Российскую Федерацию, ни субъектов Российской Федерации, ни муниципальные образования.

¹⁸ См.: Суханов Е.А. О правовом статусе образовательных учреждений. С. 69.

Основываясь на толковании иных норм Гражданского кодекса Российской Федерации, в частности регулирующих учреждение как форму некоммерческой организации, можно предположить, что в основу деления образовательных учреждений на государственные, муниципальные, негосударственные (частные и т. п.) положена форма собственности на имущество, которым учредитель наделяет учреждение. Однако, такой подход применим в отношении лишь учреждения, которое создается и финансируется единственным учредителем, собственником этого передаваемого имущества, как это следует из дословного прочтения п. 1 ст. 120 ГК РФ. Государственное учреждение создается («учреждается») государством (Российской Федерацией или ее субъектом), муниципальное – муниципальным образованием, негосударственное – иными лицами, выступающими от своего имени, гражданином, юридическим лицом, органом власти, выступающим в форме юридического лица. Главное здесь – закрепление, передача учредителем имущества, находящегося в его собственности, и финансирование им учреждения. Иное лицо, не собственник, не вправе учреждать учреждение.

Подобный подход с определенными ограничениями применим и к образовательному учреждению, в отношении которого Закон об образовании допускает многоучредительство. Следует предположить, что государственным образовательным учреждением будет являться юридическое лицо, которому имущество передает собственник – государство (Российская Федерация или её субъект), и соответственно, муниципальным образовательным учреждением – то, имущество за которым закрепляет муниципальное образование. От имени государства и муниципального образования выступают определенные органы, наделенные в установленном порядке соответствующими полномочиями. В этом случае государство и муниципальные образования в лице своих органов исполняют функции учредителей, устанавливают планы приема, назначают руководителя – в предусмотренных законом случаях и т. п. Для таких образовательных учреждений, играющих роль своего рода «унитарных» организаций (имущество юридического лица формируется одним лицом, одним

же лицом осуществляются функции учредителя) применяются и соответствующие нормы Бюджетного кодекса,¹⁹ предусматривающие прохождение денежных средств, заработанных от самостоятельной деятельности, приносящей доход, через соответствующее казначейство (РФ, субъекта РФ, муниципального образования). При этом действующее правовое регулирование таких «унитарных» моноструктур представляется достаточно стройным и логичным. Однако, проблемы возникли тотчас, как только Закон об образовании допустил многоучредительство образовательных учреждений и юридически не определил и не оформил правовое положение отдельных форм образовательного учреждения. Возникает ряд вопросов, – каким по своей организационно-правовой форме будет образовательное учреждение в случае участия в качестве учредителя Российской Федерации и одного из субъектов Российской Федерации?; если учредителями выступают различные субъекты Российской Федерации?; если учредителями будут один (несколько) из субъектов РФ и муниципальное образование; если в число субъектов войдет частное лицо – гражданин, юридическое лицо? Определение организационно-правовой формы образовательного учреждения играет в данном случае решающее значение, т. к. законодательство об образовании связывает многие правила осуществления образовательной деятельности именно с закреплением правового статуса «государственности» и «муниципальности».

Особую важность правовое регулирование статуса образовательного учреждения как юридического лица приобретает в условиях практической реализации выдвинутой в рамках концепции реформирования сферы образования идеи многоучредительства государственных (муниципальных) образовательных учреждений. В последнее время, в связи с предполагаемыми реформами образования, намечен перевод государственных образовательных образований начального, среднего, высшего профессионального образования государственного (муниципального) в одну из форм некоммерческой организации. Подобные предложения противоречат действующим правовым

¹⁹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

нормам, но вызваны в первую очередь бедственным положением с бюджетным финансированием государственных (муниципальных) образовательных учреждений. Здесь необходимо уяснить следующее.

Учреждение как отдельный вид, организационно-правовая форма юридического лица создается собственником имущества для реализации функций некоммерческого характера (управленческих, социально-культурных и иных) (ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 9 Закона о некоммерческих организациях). Учреждение финансируется собственником полностью или частично. При этом имущество закрепляется за учреждением на правах оперативного управления (ст. 296, 298 Гражданского кодекса Российской Федерации). При недостаточности у учреждения собственных денежных средств субсидиарную (дополнительную) ответственность несет собственник соответствующего имущества. Из дословного прочтения п. 1 ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации следует, что учреждение создает одно лицо – собственник имущества (в единственном числе). В то же время ст. 11 Закона об образовании, как сказано ранее, предусматривает множественность учредителей образовательного учреждения.

Из анализа цели создания и содержания правовой конструкции учреждения следует, что оно может создаваться гражданином, юридическим лицом или государством для осуществления определенной деятельности некоммерческого характера. С этой целью учредитель закрепляет за учреждением, т.е. передает, принадлежащее ему имущество на период функционирования последнего. Собственник имущества вправе изъять неиспользуемое учреждением имущество или используемое им не по назначению (ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации). Само же учреждение не вправе никаким образом, даже с согласия собственника, отчуждать это имущество. Такое положение имущества следует из нормы ст. 296 и ст. 298 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Учредитель утверждает устав, назначает руководителя учреждения и определяет ему задание – программу деятельности. Учреждение относится к

так называемым, «унитарным» юридическим лицам, подобно государственным и муниципальным унитарным предприятиям. По замыслу подобной правовой схемы юридическое лицо такого вида предназначено для исполнения воли создавшего его учредителя, и в связи с этим самостоятельные действия должны быть ограничены, в частности – распоряжение предоставленным (закрепленным) имуществом, в том числе денежными средствами. Тем самым деятельность учреждения как самостоятельного субъекта тесно связывается с волей его учредителя. Множественность учредителей, фактических хозяев учреждения, размывает названную конструкцию, приводит к правовой неопределенности в случае споров между учредителями относительно целей, задач организации, управления ею, установления прав и обязанностей, ответственности на этапе создания учреждения.

Гражданский кодекс Российской Федерации не устанавливает для учреждения учредительного договора. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (п. 1 ст. 14) определяет в качестве учредительных документов решение собственника о создании учреждения и устав, утвержденный собственником. Но ни Гражданский кодекс Российской Федерации, ни названный законодательный акт не предполагают в качестве учредителя нескольких лиц и, следовательно, не закрепляют правила совместного участия учредителей в делах учреждения. Это подтверждается и отсутствием в составе учредительных документов учреждения учредительного договора.

Конституция Российской Федерации применяет понятие образовательное учреждение только к государственным и муниципальным образовательным учреждениям (п. 2 и п. 3 ст. 43). При этом наиболее последовательно проводится мысль о едином учредителе такой организации: это либо государство (Российская Федерация, субъект Российской Федерации), либо муниципальное образование. Такое деление образовательных учреждений совпадает естественным образом с установленными Конституцией Российской Федерации формами собственности: государственной, муниципальной, частной (п. 2 ст. 8). Выскажем предположение, что при подготовке Закона об

образовании в 1992 г., т. е. до принятия Гражданского кодекса в 1994г., авторы законопроекта, а затем и законодатель не имели возможности использовать иные формы некоммерческих организаций, т.к. они не были установлены законом, а Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик были ратифицированы лишь в 1993 г. Впоследствии, в 1996г. при внесении изменений в Закон об образовании законодатель установил для негосударственных образовательных организаций формы, предусмотренные гражданским законодательством для некоммерческих организаций, оставив ранее введенную форму негосударственного учреждения.

Связывание вида образовательного учреждения с государственной или муниципальной формой собственности логично увязывает цели, функции учредителя с его полномочиями собственника. Образование как конституционное право личности должно гарантироваться и защищаться государством. Поддержка, развитие образования является одной из основных функций государства. Государство (муниципальное образование), учреждая, создавая образовательное учреждение, тем самым реализует названную функцию и для выполнения ее закрепляет принадлежащее ему имущество за образовательным учреждением, несет субсидиарную ответственность в конечном счете за доступность, уровень, качество образования в стране. Учредитель – государство, муниципальное образование – как собственник имущества, во исполнение названной конституционной нормы, обязано полностью финансировать образовательный процесс, его инфраструктуру. При этом сама возможность предпринимательской, иной самостоятельной экономической деятельности, приносящей доход государственному, муниципальному образовательному учреждению, должна быть максимально ограничена.

Однако, на сегодняшний день государство и тем более муниципальное образование в весьма малой степени участвует в прямом, бюджетном финансировании и иной материальной поддержке подведомственных им образовательных учреждений. Тем самым и объясняются многочисленные

призывы руководителей государственных образовательных учреждений, в первую очередь, вузов, а из них – экономического профиля, о максимально возможном расширении финансовой, иной имущественной самостоятельности руководимых ими организаций, а если говорить точнее, о самостоятельности самих директоров и ректоров. В этом же ряду стоят намерения и о многоучредительстве государственных образовательных учреждений.

Исходя из правового смысла конструкции образовательного учреждения, следует признать, что, на самом деле, государственное (муниципальное) образовательное учреждение должно наделяться строго определенными, в соответствии с законом, полномочиям, в частности в осуществлении собственно образовательной деятельности и тем более в реализации самостоятельной экономической деятельности. Вышеназванные устремления руководителей государственных образовательных учреждений к экономической самостоятельности достаточно очевидно свидетельствует об их желании извлекать из образовательной деятельности прибыль и распределять ее потом в основном между небольшой группой руководящих лиц. Так, в одной из публикаций прямо указывается, что жесткая система управления в государственных вузах не позволяет реализовывать предпринимательскую стратегию, без которой их функционирование становится проблематичным (добавим, в условиях жесточайшего бюджетного недофинансирования). Далее автор призывает радикально изменить организационную структуру вуза и бизнес-процессов, что должно повлечь облегчение формирования рыночного поведения государственного вуза как делового предприятия.²⁰ Другой реформатор образования, ректор государственного университета – Высшей школы экономики – полагает, что вуз – это предприятие, а ректор – его менеджер.²¹

С указанных позиций следует признать явно надуманными и нелогичными предложения о законодательном закреплении таких форм образовательных учреждений, как государственно-муниципальное,

²⁰ См.: Чмыхов А.Н. Пути решения проблем управления вузами //Иновации в образовании.ж 2002. №3. С. 71

²¹ См.: Независимая газета. 2000. 6 декабря.

муниципально-негосударственное, государственно-негосударственное, государственно-муниципально-негосударственное.²² Такой вывод свидетельствует и о непонимании правовой сути организационно-правовой формы юридического лица. Для сравнения: не существует же государственно-муниципальных унитарных предприятий. Создание государственным, муниципальным образованием образовательной организации в иной, кроме государственного (муниципального) учреждения, форме приводит немедленно к потере его статуса «государственного», так как это будет уже не «унитарное» юридическое лицо, хотя бы и со значительной долей участия государства. Некоторая аналогия просматривается здесь с акционерными обществами, определенная доля акций которых принадлежит государству («Газпром», РАО «ЕЭС России» и т.п.) Переход к иным, кроме государственного (муниципального) учреждения, организационно-правовым формам образовательной организации будет означать фактическую приватизацию государственных образовательных учреждений. Напомним, что в Федеральном законе «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ст. 1) под приватизацией понимается возмездное отчуждение находящегося в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований имущества в собственность физических и (или) юридических лиц.

Совместное участие учредителей, участников в создании образовательной организации допускается, в частности, в автономной некоммерческой организации.

В то же время юридическому закреплению подлежат, прежде всего, критерии определения образовательного учреждения как государственного, муниципального, негосударственного.

Следует обратить внимание, что с гражданско-правовых позиций органы государственной власти и местного самоуправления вправе выступать в качестве самостоятельных учредителей образовательных учреждений от своего имени, но только будучи субъектами гражданского права, т. е. юридическими

²² См.: Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Под редакцией к.ф.н. Кудрявцева Ю.А.-М., 1996. С. 97.

лицами. Однако, правомерность выступления органов государственной власти и местного самоуправления в качестве единственного учредителя вызывает сомнение, т. к. Закон об образовании (п. 9 ст. 38) предусматривает ответственность учредителя (учредителей) по обязательствам образовательного учреждения при недостаточности у последнего собственных денежных средств и принадлежащему ему имущества, т.е. учредитель несет субсидиарную ответственность по обязательствам образовательного учреждения. В то же время орган государственной власти и местного самоуправления, создаваемый в форме учреждения, не вправе иметь в собственности имущество, т. к. у него отсутствует и источник формирования имущества, поступающего в его самостоятельное распоряжение, из-за запрета заниматься хозяйственной деятельностью, приносящей доход.

Таким образом, органы власти и местного самоуправления не имеют имущественной основы единолично нести гражданско-правовую ответственность по обязательствам образовательного учреждения.

По общему смыслу самостоятельное, от своего имени участие органов власти и местного самоуправления в делах (учредительстве) образовательных учреждений и образовательных организаций иных форм носит, по нашему мнению, уже не имущественный характер, а скорее организационно-методический.

Законодательству необходимо более четко прописать функции органов власти и местного самоуправления в создании и деятельности образовательных учреждений и организаций.

Закон об образовании устанавливает определенные ограничения по составу учредителей определенных видов образовательных учреждений. Так, учредителем образовательных учреждений всех типов и видов, реализующих военные профессиональные образовательные программы, может быть только Российская Федерация в лице Правительства Российской Федерации, а не само Правительство Российской Федерации, как, на наш взгляд, не совсем точно в свете представленных доводов называет Закон об образовании.

Аналогично учредителями специального учебно-воспитательного учреждения закрытого типа для детей и подростков с девиантным поведением могут быть только Российская Федерация или ее субъекты.

Перечисляя учредителей образовательных учреждений, законодатель не избежал тавтологии. Так, в ч. 2 п. 1 ст. 11 Закона об образовании упоминаются отечественные и иностранные организации всех форм собственности, причем особо выделяются их объединения, а далее в п. 3 и 4 приводятся дополнительные разъяснения – отечественные и иностранные общественные и частные фонды (ч. 3); общественные и религиозные организации (объединения), зарегистрированные на территории России (ч. 4). Не ясно, с какой целью законодатель выделяет среди учредителей именно фонды и общественные объединения. Общественный фонд по своей сути является частной организацией, так как формы собственности, на что справедливо указывает Е. А. Суханов, могут быть только публичными (государственными, муниципальными) или частными (в том числе общественными).²³ В соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» (ст. 7)²⁴ общественная организация является одной из организационно-правовых форм общественных объединений. Согласно положению ст. 8 того же закона общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение.

По мнению отдельных авторов, противоречат соответствующим нормам ГК РФ (ст. 57) и Закона о некоммерческих организациях (ст. 16) положения Закона об образовании в части реорганизации образовательного учреждения (п. 2 ст. 34), которыми под реорганизацией понимается не только изменение организационно-правовой формы, но и статуса образовательного учреждения.²⁵ Законодатель не уточняет понятие статуса образовательного учреждения, в том числе - государственного. Из смысла нормы п. 6 ст. 12 Закона об образовании следует сделать заключение, что статус определяется в зависимости от типа,

²³ См.: Гражданское право: В 2-х т. Т.1: Учебник. С. 484.

²⁴ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930

²⁵ См.: Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. С. 107

вида и категории образовательной организации, которые устанавливаются при ее государственной аккредитации в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых образовательных программ. В соответствии с п. 5 ст. 9 Закона о высшем образовании статус высшего учебного заведения определяется в зависимости от его вида (университет, академия, институт), организационно-правовой формы, наличия или отсутствия государственной аккредитации. В результате изменения статуса, следуя Закону об образовании, устав, лицензия и свидетельство о государственной аккредитации утрачивают силу.

Однако следует согласиться с высказываемым теми же авторами мнением,²⁶ что при изменении статуса образовательного учреждения реорганизации не происходит, а имеет место внесение соответствующих изменений в устав организации, в том числе в части, касающейся наименования образовательного учреждения, а нормы ст. 34 Закона об образовании не подлежат применению как противоречащие ГК РФ и Закону о некоммерческих организациях. Законодатель не раскрывает также содержание понятия «вид» и «категория» образовательного учреждения, оставляя их за рамками нормативно-правового регулирования.

За последнее время весьма большое распространение получила практика создания филиалов высших учебных заведений на территории России. Тому существуют серьезные обоснования востребованности высшего образования, прежде всего по наиболее воспринимаемым рынком труда направлениям и специальностям – в области экономики, юриспруденции, менеджмента, финансов, информационных технологий. Существовавшая до недавнего времени сеть высших учебных заведений, в первую очередь государственных, была не в состоянии обеспечить рост образовательных потребностей населения в соответствии с конъюнктурой рынка труда ни в количественном и качественном аспектах, ни в отношении их территориального размещения. С другой стороны, весьма слабое государственное финансирование сферы высшего образования обусловило бурное развитие платного сектора

²⁶ См.: Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. С. 108

образования, включающего как негосударственные образовательные организации, так и государственные, в т. ч. их филиалы, оказывающие в предусмотренных Законом об образовании и Законом о высшем образовании пределах платные образовательные услуги.

Создание филиалов вузов в целом призвано решать глубокие социальные задачи, однако, на сегодняшний день, как отмечалось в выводах Государственного совета в августе 2001 г., качество образовательного процесса, осуществляемого в т. ч. филиалами многих вузов, остается низким.²⁷

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации образовательные организации всех форм, как юридические лица, вправе иметь филиалы и представительства.

Филиалом, в соответствии с п. 2 ст. 55 ГК РФ, является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства.

Представительством является также обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, но в отличие от филиала выполняющее функции только представления интересов юридического лица и осуществляющее их защиту, т. е. представительство наделяется значительно более узким кругом полномочий, нежели филиал. Оно не вправе осуществлять ни полностью, ни частично функции представляемого им юридического лица, кроме названных. Таким образом, представительство не вправе осуществлять образовательный процесс.

Ни филиал, ни представительство не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшей их образовательной организации и действуют на основании утвержденных ею положений. Ни филиал, ни представительство не могут участвовать в гражданских правоотношениях самостоятельно, т. е. от своего имени. В качестве представителя образовательной организации как юридического лица в гражданском

²⁷ См.: Модернизация российского образования: документы и материалы//Редактор-составитель Э.Д. Днепров. - М., 2002. С. 20.

(имущественном), экономическом обороте выступает руководитель филиала или представительства. Именно ему, на его имя, а не филиалу или представительству в целом, выдается юридическим лицом – образовательной организацией - доверенность, определяющая круг его полномочий.

Согласно п. 5 ст. 36 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации иск юридическому лицу, вытекающий из деятельности его обособленного подразделения, предъявляется по месту нахождения обособленного подразделения²⁸. В этом случае стороной по делу является юридическое лицо, взыскание производится судом с него или в пользу него.

Таким образом, ГК РФ в качестве обособленных, входящих в структуру организации юридического лица подразделений определяет лишь филиал и представительство. При этом представительства и филиалы должны указываться в учредительных документах учредившего их юридического лица (абз. 3 п. 3 ст. 55 ГК РФ). Закон об образовании (п. 7 ст. 12) называет в качестве обособленных подразделений помимо филиалов и представительств еще и отделения. Однако, если правовой статус филиала и представительства закреплен ГК РФ, то правовое положение отделения остается неопределенным. Гражданский кодекс РФ вообще не предусматривает такого понятия и не закрепляет его правового статуса, также как и имевшего место в прошлые годы учебно-консультационного пункта (УКП). Вслед за ГК РФ и в соответствии с ним следует признавать лишь те обособленные структурные подразделения юридического лица, которые предусмотрены законом, поэтому вольное, самостоятельное наделение их образовательными организациями или органами управления образованием отдельными правами и обязанностями противозаконно и не имеет ни правовых, ни иных оснований. Обособленные отделения или УКП, осуществляющие образовательную деятельность, должны, на наш взгляд, признаваться филиалами.

С гражданско-правовых позиций явно абсурдными, как указывается в одном из источников,²⁹ выглядят положения п. 7 ст. 12 Закона об образовании и

²⁸ Российская газета. 2002. 27 июля.

²⁹ См.: Гражданское право: В 2-х т. Т. 1: Учебник. С. 196.

п. 3 ст. 8 Закона о высшем образовании, согласно которым структурные подразделения образовательного учреждения, в частности вуза, могут им «наделяться по доверенности полностью или частично полномочиями юридического лица». Также противоречит нормам ГК РФ положение Закона об образовании, в соответствии с которым структурные подразделения юридического лица (учреждения) могут иметь самостоятельный баланс, собственные счета в банковских и других кредитных организациях (п. 7 ст. 12 Закона об образовании). Самостоятельный баланс и счета могут иметь только юридические лица. В то же время самостоятельный бухгалтерский баланс, имеющийся у юридического лица, следует отличать от отдельного баланса, который в учетных целях может быть открыт и несамостоятельному подразделению юридического лица. Сам по себе бухгалтерский баланс организации имеет, прежде всего, учетное значение, не всегда совпадающее с гражданско-правовым режимом числящегося на балансе имущества.³⁰

На сегодняшний день Закон об образовании не предусматривает государственную регистрацию филиалов образовательных учреждений (эта норма отменена Федеральным законом от 21.03.2002³¹), тем самым положение приведено в соответствие с ГК РФ. В то же время, по нашему мнению, считали бы целесообразным регистрацию филиалов образовательных учреждений и организаций в уведомительном порядке с целью контроля и надзора со стороны органов государственной власти и местного самоуправления за образовательной деятельностью филиалов, имеющей высокую социальную значимость и затрагивающую права, свободы лиц, проживающих на территории действия филиалов.

Для создания и регистрации образовательной организации учредитель (учредители) не должны получать разрешения в каком-либо органе государственной власти или органе местного самоуправления и им не может быть отказано по причинам нецелесообразности создания юридического лица. В любом случае отказ регистрировать филиал образовательной организации

³⁰ См.: Гражданское право.: В 2-х т. Т. 1.: Учебник/ Отв. ред. профессор Е.А. Суханов. С. 185.

³¹ Российская газета. 2002. 26 марта.

может быть обжалован в арбитражном суде соответствующего субъекта, т. к. отказ в регистрации влечет за собой и невозможность лицензирования филиала из-за отсутствия необходимого свидетельства о его легализации. С другой стороны, попытки отказа в регистрации не способствуют, по нашему мнению, реализации субъектами своих полномочий по контролю, надзору за находящимися на их территории образовательными организациями (в т. ч. филиалами) и осуществлению иных, в т. ч. поддерживающих в их отношении, функций.

Правовое регулирование филиалов высших учебных заведений, в первую очередь государственных, устанавливается Положением о филиалах высших учебных заведений.

Учредителями образовательных организаций и учреждений вправе выступать Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, государственные органы и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, иные юридические лица, граждане России и иностранные граждане. Однако, соответствующая норма Закона об образовании (п. 1 ст. 11) не полным образом отражает возможных учредителей и грешит с позиции юридической техники. В частности законодательство не предусматривает среди учредителей Российскую Федерацию, ее субъектов, муниципальные образования.

Включение в число учредителей государственных органов и органов местного самоуправления не меняет существа дела, так как названные органы вправе, в пределах предоставленных им соответствующими нормативными правовыми актами, самостоятельно, от своего имени выступать учредителями образовательных организаций, в том числе и негосударственных. Одновременно орган публичной власти выступает соответственно уже от имени Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований при учредительстве по созданию образовательных организаций. Обратим внимание на то, что принципиальное отличие здесь состоит в том, от чьего имени осуществляются действия по учредительству.

Закон об образовании (п. 1 ст. 11) предполагает в качестве учредителя образовательного учреждения органы государственной власти, органы местного самоуправления, а не Российскую Федерацию, ее субъектов, муниципальные образования. При практической реализации данного положения необходимо иметь в виду следующее.

Во-первых, органы власти выступают учредителями образовательных учреждений от имени соответствующего субъекта учредительства – Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, местного образования – как орган, неотъемлемая часть государства (муниципального образования). В этом случае орган осуществляет лишь предоставленные ему полномочия учредителя, являясь его, так сказать, «лицом».

Во-вторых, названная норма предполагает самостоятельное, от своего имени, выступление органа власти в отношениях учредительства.

Однако данное положение мало согласуется с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации, предъявляемыми к условиям создания учреждения как формы юридического лица, так как при этом предполагается, что собственник имущества, т.е. в данном случае орган власти, закрепляет его за учреждениями для ведения соответствующей деятельности и при недостаточности у учреждения находящихся в его распоряжении денежных средств несет субсидиарную ответственность по его обязательствам. Однако орган вправе выступать в гражданском обороте только, если он имеет статус юридического лица. При этом орган создается в форме учреждения, у которого отсутствует в собственности имущество. Это следует из рассмотрения норм ст. 296 и ст. 298 Гражданского кодекса Российской Федерации. В самостоятельном распоряжении учреждения находятся доходы, полученные в соответствии с учредительными документами о предпринимательской деятельности и приобретенное за счет этих доходов имущество. Однако следует иметь в виду, что орган власти не вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, вследствие чего, следовательно, у него и не может быть самостоятельно приобретенных денежных средств и имущества.

При этом, как показано ранее, орган власти лишен экономических оснований создания образовательного учреждения и не может нести субсидиарную ответственность по его обязательствам, так как у него самого отсутствует собственное имущество, в том числе денежные средства, которыми орган вправе наделять образовательные учреждения.

Собственником же закрепляемого за государственным муниципальным образовательным учреждением являются соответственно государство (Российская Федерация, ее субъекты), муниципальное образование, но никак не органы.

Закрепив возможность многоучредительства образовательного учреждения (как организационно-правовой формы), законодатель, тем не менее, не установил правила взаимоотношений учредителей между собой и по отношению к созданному ими образовательному учреждению, другими словами, не определен порядок принятия решений в отношении образовательной, финансовой, предпринимательской, иной деятельности образовательного учреждения, ответственность, порядок разрешения возникающих споров. Так, в соответствии с нормой п.5 ст. 47 Закона об образовании учредитель вправе приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, при условии, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу. При этом не ясно, кто конкретно из учредителей будет приостанавливать такую деятельность, и как быть в случае, если кто-то из учредителей не согласен с такой постановкой вопроса. Закон об образовании предусматривает заключение лишь договора учредителей о создании образовательного учреждения (п. 3 ст. 33) и договора между образовательным учреждением и его учредителями. Данное положение требует разъяснения. Во-первых, применительно к негосударственным образовательным организациям в форме некоммерческих организаций такая норма является бессмысленной, т.к. их учредители и сами организации как самостоятельные субъекты гражданского права вправе заключать любые, не запрещенные законом

договоры. Что же касается оформления отношений, связанных с передачей имущества самой организации ее учредителям, то соответствующие полномочия устанавливаются Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о некоммерческих организациях, а имущество передается в собственность некоммерческой организации; во-вторых, если говорить о договоре между образовательным учреждением и его учредителями, то здесь надо иметь в виду, что учредители (в соответствии с законом их может быть неограниченное число) закрепляют имущество за образовательным учреждением на праве оперативного управления (ст. 296 Гражданского кодекса Российской Федерации). Это означает, что собственник в любой момент может изъять у образовательного учреждения неиспользуемое или используемое не по назначению имущество. В то же время нормой п.6 ст. 39 Закона об образовании не допускается изъятие и (или) отчуждение собственности, закрепленной за образовательным учреждением до истечения срока договора между собственником (уполномоченным им юридическим лицом) и образовательным учреждением или между собственником (уполномоченным им юридическим лицом) и учредителем, если иное не предусмотрено договором. Тем самым, названные нормы вступают в противоречие, т.к. право оперативного управления, содержание которого раскрывается в ГК РФ, не предусматривает договорного оформления в силу его вещной природы, а не обязательственной. С другой стороны, в силу многоучредительства образовательного учреждения, допускаемого законом, имущество может предоставляться не всеми учредителями, а одним или несколькими из них. В последнем случае необходимо определить, кто, какое имущество передал, отделить его от другого имущества, в т.ч. поступившего в собственность самого образовательного учреждения, другими словами, его надо обособить, что в реальности осуществить такие действия в отношении движимого имущества чрезвычайно сложно. Одновременно остается неясным приведенное в ст. 39 Закона об образовании содержание правовой конструкции взаимодействия собственника и уполномоченного им юридического лица, а также собственника

(уполномоченного им юридического лица) и учредителя. При этом не учитывается, на какой правовой основе осуществляется это уполномочивание юридического лица. Видимо, имеется в виду орган, который уполномочен выступать от имени собственника. Им не обязательно будет юридическое лицо. Тем самым подразумевается, что учредителем образовательного учреждения может быть и не собственник закрепляемого имущества, а собственником закрепляемых объектов – не учредитель, что выглядит достаточно нелепо и приводит к определенным противоречиям (см. далее). ГК РФ (п. 1 ст. 120) в отношении «просто» учреждения предусматривает, что оно создается только собственником имущества.

Как ранее уже было сказано, понятие «образовательное учреждение» используется в Законе об образовании в двух аспектах, однако при этом допускается серьезная терминологическая путаница, приводящая к сбоям в правовом регулировании деятельности образовательных организаций. Понятие «образовательное учреждение» отражает строго определенную организационно-правовую форму юридического лица, закрепленную самим Законом об образовании. Это подчеркивается введением законодателем в новую редакцию закона в 1996 г. ст. 11-прим. «Негосударственные образовательные организации», устанавливающей право создания юридических лиц, осуществляющих образовательную деятельность, в формах некоммерческих организаций, предусмотренных Законом о некоммерческих организациях, а также нормой п. 8 ст. 39 Закона об образовании, определяющей банкротство негосударственной образовательной организации.

Тем самым значительно расширена юрисдикция законодательства об образовании; его действие обращено и на иные, нежели образовательные учреждения, виды некоммерческих организаций, имеющие свой правовой статус и отличные от учреждения правовые режимы функционирования.

Однако, вводя в новую редакцию Закона об образовании понятие образовательной организации как родового, законодатель, тем не менее, не ввел соответствующие изменения в остальные нормы этого закона, где

употребляется понятие образовательного учреждения. Тем самым складывается положение, когда при буквальном толковании Закона об образовании его действие необходимо распространять только на юридические лица в форме образовательного учреждения, оставляя за рамками правового регулирования иные виды некоммерческих организаций. Следует предположить, что под образовательным учреждением в тексте закона достаточно вольно представлена не организационно-правовая форма, а родовое понятие, тождественное понятию «образовательная организация».

Аналогичные замечания следует сделать и в отношении применяемого в Законе об образовании понятия «предприятие». Так, согласно п. 4 ст. 47 Закона об образовании образовательное учреждение в своей предпринимательской деятельности приравнивается к предприятию. Видимо, термин «предприятие» в настоящем правовом акте следует понимать также как родовое понятие, охватывающее все виды коммерческих организаций независимо от их организационно-правовых форм. Однако в соответствии с ГК РФ эта категория является сугубо специальной, основанной на особенностях гражданско-правового режима имущества, закрепленного за ним собственником, и на признании предприятия в качестве имущественного комплекса. В соответствии со ст. 132 ГК РФ под предприятием понимается имущественный комплекс – объект гражданских прав, а в § 4 гл. 4 ГК РФ признается и регулируется деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий как субъектов гражданского оборота (гражданских правоотношений).

В литературе по гражданскому праву специально подчеркивается, что предприятие является не юридической, а производственной или производственно-технической категорией и традиционно представляет собой объект, а не субъект права; принадлежит на праве собственности какому-либо юридическому лицу.³²

³² См.: Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе./Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. Сборник памяти С.А. Хохлова. Отв. ред. А.Л. Маковский. М.: Исследовательский центр частного права. 1998. С. 251.

Анализ правового регулирования организаций, осуществляющих образовательную деятельность, как юридических лиц, позволяет говорить о следующем.

1. Законодатель фактически ввел и юридически оформил новую для гражданского права организационно-правовую форму образовательного учреждения, обусловив рядом правовых норм, содержащихся в Законе об образовании, принципиальное отличие данной формы юридического лица от иных, близких по своей юридической конструкции, в частности от учреждения. Тем самым, по нашему мнению, снимаются известные, отражаемые в юридической литературе, противоречия в правовом положении образовательного учреждения с нормами, установленными ГК РФ в отношении некоммерческой организации в форме учреждения. Следует отметить, что судебная практика при разрешении споров пошла по пути фактического признания в качестве самостоятельной организационно-правовой формы образовательного учреждения и ее разновидностей (государственной, муниципальной, негосударственной).

1. Одновременно законодатель предоставил возможность создания образовательной организации в одной из форм некоммерческих организаций, среди которых в организационном аспекте наиболее приемлемыми считаются фонд, автономная некоммерческая организация, общественная организация, потребительский кооператив. При этом Закон об образовании не ограничивает создание образовательной организации какими-либо определенными формами.

Закон об образовании отдельно регулирует управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями и управление негосударственным образовательным учреждением (организацией). Но если порядок управления названными формами образовательных учреждений достаточно детально регламентируется законодательно, то порядок управления негосударственной образовательной организацией, в т. ч. образовательным учреждением, должен определяться самим учредителем в соответствии с законом и закрепляться в ее уставе.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 36 Закона об образовании руководство негосударственным образовательным учреждением осуществляет непосредственно его учредитель или по его поручению попечительский совет, формируемый учредителем.

Следует еще раз обратить внимание на то, что организации, осуществляющие образовательную деятельность, могут быть созданы лишь в одной из форм, предусмотренных для некоммерческих организаций. Они в обязательном порядке проходят государственную регистрацию и лицензирование.

2. Существует настоятельная необходимость урегулировать законодательно, с учетом норм ГК РФ, вопросы правовой терминологии совместного учредительства образовательного учреждения, в т.ч. распределения ответственности между учредителями, закрепления признаков государственного, муниципального образовательного учреждения, а также отдельных видов образовательных организаций. Необходимость введения многоканальности финансирования образовательных учреждений не влечет, на наш взгляд, автоматического преобразования государственных образовательных учреждений в т. н. образовательные организации, основанные на началах многоучредительства. Решающее значение для разрешения названных противоречий в правовом статусе образовательного учреждения могло бы стать законодательное закрепление организационно-правовой формы образовательного учреждения (или даже учреждения) лишь за теми организациями, осуществляющими образовательный процесс, которые создаются государством (Российской Федерацией, ее субъектами) или муниципальными образованиями. Негосударственные образовательные организации должны создаваться лишь в иных формах некоммерческих организаций. Кроме того, должно быть ограничено участие физических лиц в создании образовательных организаций, т.к. они вряд ли смогут нести субсидиарную ответственность по обязательствам образовательного учреждения.

3. Все спорные вопросы и противоречия, возникающие в практике деятельности образовательных организаций в связи с применением норм законодательства об образовании и гражданского законодательства, подлежат рассмотрению и разрешению в судебном порядке.

Глава III. Гражданско-правовое регулирование отношений собственности в образовании

Отношения собственности относятся к имущественным отношениям, регулируемым гражданским законодательством. С учетом признания Законом об образовании множественности организационно-правовых форм некоммерческих организаций, в которых могут создаваться образовательные организации, следует рассматривать и правовой режим имущества, присущий каждой из этих форм.

Отношения собственности в некоммерческих организациях регулируются ГК РФ, Законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами, устанавливающими правовое положение отдельных видов некоммерческих организаций.

В гражданском праве принято выделять классификацию юридических лиц, в т. ч. некоммерческих организаций, по характеру прав участников (учредителей) в отношении юридического лица, точнее говоря, имущества, передаваемого ему участником (учредителем) или приобретаемого им самостоятельно. По этому основанию некоммерческие организации делятся на:

- организации, в отношении которых их учредители имеют право собственности или иное вещное право. Это – учреждения (не путать с образовательным учреждением);

- организации, в отношении которых их участники имеют определенные обязательственные права, хотя и весьма ограниченные (участие в управлении), но не имеют прав собственности на имущество этих лиц. Полученное от участников и приобретенное по иным основаниям имущество принадлежит самой некоммерческой организации. К таким организациям относятся потребительские кооперативы, некоммерческие партнерства, товарищества собственников жилья;

- организации, в отношении которых их учредители (участники, члены) не имеют ни имущественных, ни обязательственных прав. Это: автономные

некоммерческие организации, общественные и религиозные организации, фонды, торгово-промышленные палаты, коллегии адвокатов, объединения юридических лиц.

Образовательное учреждение, как отдельная самостоятельная форма некоммерческой организации, занимает особое место в данной классификации. Законодатель, введя эту разновидность юридического лица, фактически соединил ряд элементов конструкции учреждения как организационно-правовой формы, с элементами иных форм некоммерческих организаций, придав, по сути, образовательному учреждению существенно большую имущественную самостоятельность по сравнению с учреждением. Это относится, прежде всего, к закреплению прав собственности образовательного учреждения на имущество, приобретенное им самостоятельно, в т. ч. посредством разрешенной деятельности, приносящей доход, а не за счет финансирования его учредителем (учредителями).

В то же время Закон об образовании (п. 1 ст. 39) предусматривает закрепление учредителем за образовательным учреждением в целях обеспечения его образовательной деятельности принадлежащие учредителю или арендуемые им определенные объекты, в число которых могут входить земля, здания, сооружения, оборудование, иное имущество. Это имущество, кроме земельных участков, находится у образовательного учреждения в оперативном управлении, которое предусматривает, что образовательное учреждение не вправе никаким способом распоряжаться им. В то же время учредитель (уполномоченный им орган) вправе изъять без согласия образовательного учреждения переданное ему, но не используемое или используемое не по назначению, имущество. Закон об образовании фактически корректирует право оперативного управления, входя в противоречие с ГК РФ, ограничивая правомочия собственника имущества – учредителя по изъятию переданного имущества. Так, п. 6 ст. 39 Закона об образовании устанавливает, что изъятие и (или) отчуждение собственности (имущества), закрепленной за образовательным учреждением, допускаются только по истечении срока

договора между собственником и учредителем, если иное не предусмотрено этим договором.

Таким образом, у образовательного учреждения может находиться имущество двух видов:

– переданное ему учредителем (собственником) и закрепленное за ним на праве оперативного управления;

– приобретенное самостоятельно и находящееся в его собственности.

Соответственно этому законодатель устанавливает и два правовых режима имущества образовательного учреждения.

Так, в отношении переданного собственником, в частности, учредителем, имущества, в том числе денежных средств, устанавливается, что они подлежат строго целевому использованию в соответствии с законом, целям деятельности образовательного учреждения и заданиями учредителя. Отчуждение имущества не допускается даже и при согласии собственника, а при необходимости он снимает его с баланса образовательного учреждения и сам осуществляет распоряжение этим имуществом. Одновременно Закон об образовании (п. 7 ст. 39) наделяет образовательное учреждение правом собственности на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и (или) юридическими лицами в качестве дара, пожертвования, в порядке завещания, а также на доходы от самостоятельной экономической, в частности, предпринимательской деятельности и приобретенное на эти доходы имущество. Правовой режим такого имущества для образовательного учреждения существенно отличается от режима аналогичного имущества для учреждения. На наш взгляд, не совсем правы те авторы, которые видят в названной норме противоречие соответствующему правилу ст. 289 ГК РФ о праве самостоятельного распоряжения обозначенным имуществом. Дело в том, что с теоретико-правовых позиций такое положение, на наш взгляд, правомерно, т.к. ГК РФ устанавливает право самостоятельного распоряжения денежными средствами, полученными от самостоятельной деятельности, в отношении учреждения, а Закон об образовании вводит, как показано ранее,

новый вид юридического лица, некоммерческой организации – образовательное учреждение (государственное, муниципальное, негосударственное), правовой режим имущества которого может быть установлен федеральным законом.

Названные особенности находят свое отражение в правоприменительной практике. Так, на сегодняшний день большинство образовательных учреждений осуществляет свою образовательную деятельность в основном на началах самофинансирования, т. е. на средства, заработанные самостоятельной деятельностью, а не за счет средств, передаваемых учредителем. Во многих случаях учредитель ничего не передает образовательному учреждению. В результате умелого менеджмента такому образовательному учреждению удается заработать достаточно денежных средств для приобретения зданий, сооружений, оборудования в целях использования в образовательном процессе. Возникает вопрос, кому будет принадлежать приобретенная недвижимость, на чье имя необходимо произвести государственную регистрацию права собственности. Так, Московский городской комитет по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, руководствуясь нормами ГК РФ об учреждении и праве собственности, праве оперативного управления, отказывался регистрировать право собственности зданий, приобретенных в результате самостоятельной деятельности ряда негосударственных образовательных учреждений, на имя этих образовательных учреждений. Арбитражный суд г. Москвы по иску одного из московских негосударственных образовательных учреждений, предъявленных с требованием о признании недействительным отказа в государственной регистрации права собственности, обязал Москомрегистрацию зарегистрировать право собственности за образовательным учреждением, сославшись на то, что истец осуществляет свою основную деятельность на началах самофинансирования, является собственником доходов, полученных от своей разрешенной самостоятельной экономической деятельности (в основном от платной образовательной деятельности), ему предоставлено право осуществлять деятельность, приносящую доходы, и в результате он на законных основаниях (в

соответствии с п. 2 ст. 298, п. 3 ст. 120 ГК РФ, п. 7 ст. 39 Закона об образовании, п. 2 ст. 27 Закона о высшем образовании, п. 3 ст. 9, п. 1 ст. 25 Закона о некоммерческих организациях) осуществил сделку купли-продажи недвижимого имущества за счет собственных оборотных средств, полученных от самостоятельной платной образовательной деятельности. Здание приобретено у законного собственника.

Ссылку ответчика на соответствующие положения ГК РФ, Закона о некоммерческих организациях и Закона об образовании суд признал неправомочной, поскольку указанные нормы регулируют правовой режим имущества, закрепленного собственником за учреждением на правах оперативного управления, и имущества, приобретенного за счет средств, выделенных ему по смете, а не имущества, приобретенного на доходы от деятельности учреждения, что регулируется п. 2 ст. 298 ГК РФ. Аналогичная ситуация возникла при государственной регистрации права собственности Университета Российской академии образования на здание, купленное у общества с ограниченной ответственностью. При вынесении решения, обязывающего Москомрегистрацию зарегистрировать право собственности на купленное университетом за счет собственных средств здание, Федеральный арбитражный суд Московского округа и Арбитражный суд г. Москвы руководствовались ГК РФ, Законом о некоммерческих организациях, Законом об образовании, Законом о высшем образовании.³³

Здесь обращает на себя внимание ссылка суда в обоснование принятого решения на норму ГК РФ, устанавливающую правомочия учреждения на самостоятельное распоряжение им средствами, полученными от приносящей доходы деятельности и приобретенным за счет этих доходов имущество. Тем самым, по нашему мнению, фактически опровергаются предположения ряда авторов о близости правомочия самостоятельного распоряжения ограниченному вещному праву хозяйственного ведения.³⁴

³³ См.: Судебная практика по спорам в сфере образования: В 2-х ч. Ч. 2. Сборник судебных актов арбитражных судов по спорам в сфере образования / Сост. и отв. ред. И. А. Рожков. – М., 2003. С. 56-59.

³⁴ См.: Гражданское право: В 2-х т. Т. I.: Учебник. С. 609; Залесский В.В., Каллистратова Р.Ф. Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях». С. 51.

Законодатель, закрепляя право собственности образовательного учреждения на имущество, «заработанное» результатами самостоятельной деятельности, фактически снял неопределенность, возникающую при рассмотрении подобной ситуации, но в отношении организационно-правовой формы собственно учреждения. В этом случае, на наш взгляд, учреждение не вправе являться собственником, т.к., во-первых, отсутствует прямое указание федерального закона об основаниях приобретения права собственности на имущество в отношении учреждения, а, во-вторых, действительно, как указывается в литературе,³⁵ это бы противоречило самой правовой конструкции учреждения, создаваемого волей и в целях одного лица - учредителя, собственника имущества.

Одновременно встает вопрос о соотношении норм Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона об образовании, регулирующих отношения собственности соответственно применительно к учреждению и образовательному учреждению. Так, по одному из дел, в ходе которого устанавливалось право негосударственного образовательного учреждения на нежилое помещение, приобретенное по договору купли-продажи, Федеральный арбитражный суд Московского округа подчеркнул, что не считает возможным согласиться с доводом ответчика, в соответствии с которыми нормы Гражданского кодекса Российской Федерации имеют большую юридическую силу и поэтому ст. 39 Закона Российской Федерации не должна применяться. Данные законы являются равноценными, при этом Закон об образовании носит специальный характер и вправе, в силу п.3 ст.120 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливать особенности правового положения образовательного учреждения, в т.ч. и в вопросах собственности. Далее суд обращает внимание на то, что образовательное учреждение, в соответствии с нормой ст. 39 Закона об образовании, может иметь имущество, закрепленное как на праве оперативного управления, так и находящееся непосредственно в его собственности.³⁶

³⁵ См.: Гражданское право: В 2-х Т. Т. I.: Учебник. Суханов. С.268.

³⁶ См.: Судебная практика по спорам в сфере образования. С.74-75.

При рассмотрении проблем регулирования имущественных прав в отношении образовательных организаций, вытекающих в т. ч. и из анализа специальной правоспособности этих организаций, встает вопрос о целях, формах, содержании, пределах осуществления самостоятельной деятельности, приносящей доход.

Существует определенное противоречие в правовом регулировании имущества бюджетных образовательных учреждений, устанавливаемом названными нормами Закона об образовании и Бюджетным кодексом Российской Федерации.³⁷ Так, в соответствии с п.2., ст.42 Бюджетного кодекса РФ доходы бюджетного учреждения, полученные от ведения предпринимательской и иной самостоятельной экономической деятельности, приносящей доход, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг. Под бюджетом в Бюджетном кодексе понимается форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, а под доходами бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти РФ, ее субъектов, органов местного самоуправления. Бюджетным учреждением признается организация, создаваемая органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических, иных функций некоммерческого характера, деятельность которых финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов (п.1 ст.161 Бюджетного кодекса РФ).

³⁷ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

В то же время в другой своей норме Бюджетный кодекс РФ признает, что бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников.

Противоречивым по своему внутреннему содержанию является построение в Законе об образовании правовой ответственности образовательного учреждения по своим обязательствам.

Во-первых, следует сделать оговорку, что норма п.9 ст.39 Закона об образовании о субсидиарной ответственности образовательного учреждения по своим обязательствам относится, исходя из анализа норм данного закона, а также ГК РФ и Закона о некоммерческих организациях, только к названной организационно-правовой форме, а для всех иных видов некоммерческих организаций имущественную ответственность несет сама организация.

Во-вторых, из рассмотрения во взаимосвязи положений п. 9 ст. 39 и ст. 45, ст.46, ст. 47 Закона об образовании следует, что образовательное учреждение вправе заниматься предпринимательской и иной самостоятельной экономической деятельностью, приносящей доход. В ходе такой деятельности образовательное учреждение может взять на себя имущественные обязательства, размер которых будет превышать находящиеся в его распоряжении денежные средства и принадлежащее ему имущество. В таком случае Закон об образовании устанавливает, что субсидиарную (дополнительную, поддерживающую) ответственность по обязательствам образовательного учреждения будет нести собственник закрепленного за ним имущества. Вряд ли такое положение следует признать справедливым. Образовательное учреждение в лице своего руководителя действует в экономическом обороте самостоятельно, на свой риск, что может привести к задолженности и невозможности отвечать по долгам в течение долгого времени, т.е. фактически к несостоятельности и банкротству. Однако же в этом случае за неудачные действия образовательного учреждения ответственность должен нести в соответствии с Законом об образовании его учредитель. Закон

закрепляет ситуацию: делай долги, а я отвечу. В то же время действующий Закон об образовании не предусматривает никаких механизмов, блокирующих со стороны учредителя рискованные предпринимательские шаги самого образовательного учреждения. Более того, в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Закон об образовании Федеральным законом от 25.06.2002 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»,³⁸ названная выше ответственность возлагается уже не на учредителя, а на собственника закрепленного за образовательным учреждением имущества. Учитывая, что учредитель может и не являться собственником такого имущества (см., например, норму п. 1 ст. 39 Закона об образовании, предусматривающую, что учредитель закрепляет за образовательным учреждением объекты собственности, в т. ч. арендуемые им у третьего лица (собственника), то в этом случае он и не будет нести имущественной ответственности, а она возлагается, скажем, на арендодателя, как собственника предоставленного имущества, но вместе с тем не имеющего никакого отношения к хозяйственным делам образовательного учреждения.

Следует обратить внимание на то, что, исключив положение об ответственности образовательного учреждения принадлежащим ему имуществом, законодатель оставил в п. 7 ст. 38 Закона об образовании норму, закрепляющую право собственности образовательного учреждения на приобретенные доходы от собственной деятельности объекты, т.е. имущество. Другими словами, получается, что образовательное учреждение может иметь в собственности имущество, но отвечать им по своим обязательствам не должно. Тем самым внесенные изменения дополнили имеющиеся в Законе об образовании противоречия и нелепости.

Неопределенно сформулирована норма п. 11 ст.39 Закона об образовании о праве образовательного учреждения выступать в качестве арендатора и

³⁸ Российская газета. 2002. 28 июня.

арендодателя имущества. Дело в том, что если речь идет об имуществе, находящемся в собственности образовательного учреждения, то как его собственник оно вправе распоряжаться им по своему усмотрению, в т. ч. и сдавать в аренду. Однако, если речь идет об имуществе, находящемся у образовательного учреждения на правах оперативного управления, то ГК РФ не допускает самостоятельного распоряжения им субъектом, обладающим имуществом на праве оперативного управления, т.е. в данном случае – образовательным учреждением. Названная норма Закона об образовании прямо противоречит соответствующему положению ГК РФ. Более того, правило (абз. 2 п. 11 ст. 39), устанавливающее, что средства, полученные в качестве арендной платы, используются на обеспечение и развитие образовательного процесса в данном образовательном учреждении, фактически противоречит принципам гражданского права о самостоятельном, свободном распоряжении его субъектами своими субъективными гражданскими правами, если они не ограничены федеральным законом в целях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 55).

Образовательное учреждение самостоятельно решает вопрос о распоряжении принадлежащими ему средствами, а если речь идет о сдаче в аренду закрепленного за ним имущества, то эти средства поступают в распоряжение собственника этого имущества. Так, Бюджетный кодекс РФ (п. 1 ст. 42) прямо указывает, что в доходах соответствующих бюджетов учитываются средства, полученные в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Одновременно существуют противоречия в регулировании Законом об образовании права образовательного учреждения на пользование финансовыми и материальными средствами. Так, положение п. 2 ст. 43 закона предусматривает, что финансовые и материальные средства образовательного учреждения, закрепленные за ним учредителем или являющиеся

собственностью данного образовательного учреждения, используются им по своему усмотрению в соответствии с уставом и изъятию не подлежат, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Иное установлено ГК РФ и другой нормой той же ст. 43 Закона об образовании. Так, правило п. 1 ст. 296 ГК РФ, раскрывающее содержание права оперативного управления, устанавливает, что субъекты в отношении закрепленного за ними имущества осуществляют права владения, пользования и распоряжения им в соответствии с целями своей деятельности, согласием собственника и назначением имущества. Правило п. 5 ст. 43 Закона об образовании ограничивает самостоятельное распоряжение закрепленными собственником за образовательным учреждением денежными средствами иными объектами собственности при осуществлении деятельности, связанной с получением дохода.

Более того, Закон об образовании вводит в п. 4 ст. 39 полное ограничение распоряжения государственной и муниципальной собственностью, определяя, что, закрепленная за образовательным учреждением, она может отчуждаться собственником в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, названная норма Закона об образовании (п. 2 ст. 43) вступает в противоречие с ГК РФ и другими нормами Закона об образовании.

По нашему мнению, противоречат правовой сущности некоммерческих организаций и положения п. 5 ст. 43 и п.2 ст. 45 Закона об образовании о праве собственника имущества, закрепленного за образовательным учреждением, на часть дохода от использования этих объектов собственности в размере, определенном договором между собственником и образовательным учреждением (п. 5 ст. 43 Закона об образовании) за вычетом учредителем доли от платной образовательной деятельности государственного или муниципального образовательного учреждения. Тем самым учредитель, собственник имущества, фактически извлекает прибыль из деятельности

образовательного учреждения. Подобного положения не содержит, пожалуй, ни один нормативный правовой акт, регулирующий правовое положение отдельных видов некоммерческих организаций. Тем самым образовательное учреждение из некоммерческой организации неявно превращается в коммерческую для своего учредителя. К слову говоря, Закон об образовании не определяет, как быть, если один или несколько учредителей возражают против перечисления части дохода от использования имущества, закрепленного другим (другими) учредителем.

Названный в п.5 ст. 43 Закона об образовании договор сродни договору доверительного управления имуществом, предусмотренному ГК РФ (глава 53). Следует сказать, что подобное положение закреплено и Бюджетным кодексом РФ, который предусматривает поступление в соответствующие бюджеты доходов от деятельности бюджетных организаций. Таким образом, государство, являясь самым крупным собственником создаваемых им учреждений, в т. ч. образовательных, узаконивает легальное извлечение дохода (прибыли) от деятельности некоммерческих организаций и поступление его в свою собственность. Между тем, п. 1 ст. 50 ГК РФ в качестве одного из признаков некоммерческой организации устанавливает запрет на распределение получаемой прибыли между участниками такого юридического лица. В данном случае вряд ли следует говорить о столкновении норм Гражданского кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации, т.к. отношения между бюджетным образовательным учреждением и иными субъектами по поводу регулирования доходов и осуществления расходов бюджетов относятся к бюджетным правоотношениям, а не к гражданско-правовым.

В то же время названное положение выглядит не вполне справедливым: бюджетные учреждения и так существуют в условиях жесточайшего недофинансирования, но в соответствии с Бюджетным кодексом обязаны отчислять заработанные средства государству, а государство вместо помощи и

поддержки, что обусловливается самой правовой природой учреждений, фактически обирает их.

Закон об образовании (ст. 47) допускает занятие образовательными учреждениями и образовательными организациями предпринимательской и иной самостоятельной, приносящей доход, деятельностью. Предпринимательской Гражданский кодекс Российской Федерации признает деятельность, определяемую в абз. 3 п.1 ст. 2 ГК РФ, т.е. как самостоятельную, осуществляемую на свой риск, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в порядке, установленном законом. При этом надо исходить из положения абз. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ о том, что некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь в целях, служащих достижению основного назначения создаваемых некоммерческих организаций, и соответствующую этим целям, этому назначению.

В нынешних условиях самостоятельная экономическая деятельность образовательных организаций, приносящая доход, необходима в целях поддержания экономической, финансовой устойчивости самой образовательной организации и, в особенности, государственных (муниципальных) образовательных учреждений, в большом объеме недофинансирующихся. С другой стороны, как правило, образовательная деятельность, прежде всего в высших учебных заведениях, сопровождается проведением научных исследований (прикладных), созданием опытных образцов, разработкой и созданием учебной, учебно-методической литературы, которая ведется, в т.ч. с целью получения прибыли.

При анализе действующего на сегодняшний день правового регулирования предпринимательской деятельности образовательных организаций и учреждений возникает ряд вопросов, в частности, следующие.

Во-первых, какая предпринимательская деятельность не будет противоречить основной цели образовательной деятельности?

Во-вторых, считать ли систематическую платную образовательную деятельность образовательной организации предпринимательской?

В-третьих, вправе ли учредители образовательной организации, в том числе учреждения, распределять полученную прибыль между собой?

В-четвертых, а правомерно ли вообще считать самостоятельную экономическую деятельность образовательных учреждений предпринимательской; необходимо ли ограничивать самостоятельную экономическую деятельность образовательного учреждения, не приносящую прибыли, от предпринимательской?

Ныне существующее законодательное (Законом об образовании) установление правил ведения предпринимательской деятельности образовательными организациями и учреждениями следует признать, по нашему мнению, неполным, противоречивым и невнятным.

Закон не вводит критериев, в соответствии с которыми образовательная организация вправе заниматься лишь определенными видами деятельности. Однако чрезмерное увлечение предпринимательской деятельностью и, в первую очередь, не соответствующей основной цели – образованию, может нанести ущерб образованию, привести к излишней коммерциализации деятельности образовательных организаций и учреждений. В связи с этим должны быть введены определенные ограничения.

Во-первых, виды предпринимательской деятельности не должны противоречить образовательной деятельности как в отношении ее содержания, так и профиля, направленности. Скажем, вряд ли медицинский вуз вправе заниматься изготовлением товаров ширпотреба или продажей покупных товаров, ценных бумаг, как это следует из закреплённого на сегодняшний день общего правила п. 2 ст.47 Закона об образовании. Несомненно, будет противоречить закону организация средней школой юридической консультации или занятие риэлтерской деятельностью и т. п. Во-вторых, виды предпринимательской деятельности должны устанавливаться учредителями при утверждении устава, затем они же должны принимать решение о внесении

изменений в виды предпринимательской деятельности. В-третьих, распределение доходов должно осуществляться коллегиальным органом. В-четвертых, учредитель должен наделяться правом вмешаться в предпринимательскую деятельность образовательной организации (учреждения) и приостановить ее на срок до 6 месяцев в случае возникновения у него обоснованных сомнений, что такая деятельность противоречит основной образовательной деятельности.

Такие ограничения не противоречат свободной реализации гражданского права, т.к. соответствуют ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, устанавливающей ограничение прав и свобод граждан в целях защиты прав других граждан.

В то же время действующий Закон об образовании прямо называет те виды предпринимательской деятельности, которой вправе заниматься образовательные организации (их 6). Не вполне понятна логика законодателя, относящего к разрешенной предпринимательской деятельности оказание посреднических услуг, сдачу помещений в аренду, участие в деятельности других организаций и получение доходов от ценных бумаг. Требует расшифровки закрепленное в п. 2 ст. 47 Закона об образовании «внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией». Иные операции (надо думать, иные виды предпринимательской деятельности) не должны противоречить указанным выше условиям.

Прямое прочтение нормы абз. 1 п. 2 ст. 47 Закона об образовании позволяет сделать вывод, что отнесение реализации и сдачи в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения к предпринимательской деятельности является прямым противоречием по отношению не только к положению ГК РФ о праве оперативного управления, но и к установленным самим Законом об образовании нормам. Если под основными фондами и имуществом образовательного учреждения (как вида юридического лица) понимать имущество, закрепленное за собственником, то оно не может быть

никак реализовано самим образовательным учреждением даже с согласия собственника. Разрешение образовательному учреждению, в противоположность нормам ГК РФ, сдавать закрепленное за ним имущество в аренду сделано законодателем, видимо, отнюдь не для того, чтобы образовательное учреждение извлекало из этого прибыль, а направляло полученный доход на цели образовательной деятельности, что собственно законодатель и подтвердил п.11 ст.39 Закона об образовании.

В то же время законодатель не относит к предпринимательской научно-исследовательскую, издательскую и другие виды деятельности, напрямую связанные с систематическим извлечением прибыли от производства и реализации товаров, работ, услуг, определяемых характером, профилем, направленностью образовательной деятельности. При этом законодатель вводит свой критерий отнесения деятельности образовательной организации к предпринимательской: по результату реинвестирования полученного дохода в данную организацию. Она признается таковой при условии, если полученный доход не реинвестируется в данное образовательное учреждение (организацию) или непосредственно на нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса в данном образовательном учреждении (п. 3 ст. 47 Закона об образовании). Тем самым фактически устанавливается, что, если образовательная организация будет вкладывать получаемые от определенного вида экономической деятельности денежные средства в образовательную деятельность, но при этом сама эта деятельность не вполне отвечает целям образовательной организации, например, покупка и продажа нефти, газа, то эти действия не будут считаться предпринимательством, более того, будут признаны законными.

Законодатель фактически применяет тот же критерий и к отнесению платной образовательной деятельности к предпринимательской деятельности. Трудно понять логику законодателя, когда в отношении государственного или муниципального образовательного учреждения (организации) Закон об образовании не признает ее предпринимательской (п.2 ст. 45 Закона об

образовании), зато для негосударственного образовательного учреждения платная образовательная деятельность не признается предпринимательской лишь при условии, что получаемый от нее доход полностью поступает на возмещение затрат на обеспечение образовательного процесса, его развитие и совершенствование в данной образовательной организации (п. 2 ст.46 Закона об образовании).

Противоречит гражданскому законодательству и норма п. 4 ст. 43 Закона об образовании об участии образовательного учреждения в уставном фонде товарищества. Члены полного товарищества должны быть коммерческими организациями с общей правоспособностью, и они несут полную, солидарную, субсидиарную ответственность по обязательствам товарищества. Очевидно, что эти условия полностью исключают возможность образовательного учреждения участвовать в полном товариществе, но оно может быть вкладчиком в товариществе на вере.

Ни в одной из норм Закона об образовании законодатель не ограничивает виды предпринимательской деятельности, которыми вправе заниматься образовательное учреждение. Принимая во внимание, что образовательное учреждение является разновидностью некоммерческой организации, необходимо к его предпринимательской деятельности применять общие правила, устанавливаемые для этого случая ГК РФ и Законом о некоммерческих организациях.

Основная – образовательная – деятельность образовательной организации не должна приносить прибыль. Однако в качестве источников финансирования основной деятельности некоммерческой организации, могут использоваться и те, которые приносят доход от вспомогательной коммерческой деятельности. Так, ректор одного из ведущих московских государственных вузов (гуманитарного профиля) отмечает, что две трети расходов этого учреждения покрываются за счет самостоятельно заработанных средств.

В соответствии с п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях предпринимательской деятельностью такой организации признаются

приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика. При этом должно соблюдаться основное условие соответствия характера предпринимательской деятельности основным уставным целям, для которых создана некоммерческая организация.

Названное требование сформулировано достаточно расплывчато, чтобы служить квалифицирующим правовым признаком отграничения разрешенной предпринимательской деятельности от недопустимой. Известный ученый-юрист В.А. Рахмилович весьма справедливо замечает, что в реальной жизни бывает достаточно трудно определить, когда извлечение прибыли является основной целью организации, а когда – побочной.³⁹ Данный признак – «систематичность извлечения прибыли» - остается малоприменимым для отграничения некоммерческих организаций от коммерческих. Тот же автор признает неясность в содержании разрешения осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит и соответствует уставным целям некоммерческой организации. На ту же проблему обращается внимание и в ряде других источников.⁴⁰ Отмечается, что понятия «деятельность, направленная на достижение целей, ради которых создана некоммерческая организация» и «соответствие деятельности целям деятельности» носят субъективный характер, и на практике фактически все сводится к тому, что соответствующей целям деятельности некоммерческой организации признается любая, не запрещенная законом, деятельность. Примером тому может являться экономическая, предпринимательская деятельность Русской православной церкви.⁴¹

³⁹ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). Изд. 2-е, испр. и доп. с использованием судебно-арбитражной практики / Рук. авторского коллектива и отв. ред. доктор юридических наук, профессор О.Н. Садилов. – М., 2002. С.137.

⁴⁰ См.: Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. С. 22; Залесский В.В., Каллистратова Р.Ф. Комментарий Федеральному закону «О некоммерческих организациях». С. 93.

⁴¹ См.: Экономическая деятельность Русской православной церкви и ее теневая составляющая / Н.А. Митрохин, М.Ю. Эдельштейн; отв. ред. и авт. предисл. Л. М. Тимофеев., 2000. -189 С.

Иная точка зрения обосновывает, что перечень видов деятельности некоммерческой организации должен быть исчерпывающе определен в уставе, а полученный от этой деятельности доход направляется на цели, указанные в уставе. Именно в этом и состоит достижение целей деятельности некоммерческой организации, ради которой она создана (п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях). Отсюда делается вывод, что любая некоммерческая организация вправе осуществлять любую деятельность, при условии, что полученный доход направляется на цели, предусмотренные в уставе некоммерческой организации, и эта деятельность предусмотрена ее уставом. Собственно такой смысл вкладывается в содержание нормы п. 3 ст. 50 ГК РФ.⁴²

Анализируемая ситуация осложняется тем, что перечень допускаемых видов предпринимательской, приносящей доход деятельности, законом не предусматривается, а называемый в качестве такового в п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях не может рассматриваться как исчерпывающий.

То же самое следует сказать и в отношении обозначения в п. 2 ст. 47 Закона об образовании видов предпринимательской деятельности образовательного учреждения, где такое перечисление не является исчерпывающим.

В. В. Залесский и Р. Ф. Каллистратова предлагают во избежание ситуаций, когда на практике деятельность некоммерческой организации выходит за достаточно четко очерченные в ее уставных документах рамки, уточнить в законе, какая же деятельность считается необходимой для осуществления уставных целей некоммерческих организаций.⁴³ При этом авторы предлагают следовать рекомендациям, выработанным в теории.⁴⁴

Основаниями для занятия дополнительными (предпринимательскими) видами деятельности устанавливаются три признака:

⁴² См.: Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. С. 23.

⁴³ См.: Залесский В.В., Каллистратова Р.Ф. Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях». С. 93.

⁴⁴ См.: Комментарий к Федеральному закону «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и «О некоммерческих организациях» / Канишевская Н.В., Рудник Б.Л., Тарасов А.С., Шишкин С.В., Якобсон Л.И. М., 1996. С. 114-115.

- наличие общей технологической цепочки между основной и дополнительной деятельностью (например, ремонт своего оборудования);
- функциональные взаимосвязи;
- удовлетворение дополнительными видами деятельности потребностей лиц, осуществляющих основную деятельность.

Возможные ограничения на отдельные виды коммерческой деятельности образовательных организаций могут быть установлены законодательством и учредительными документами. Нарушение такого запрета влечет в первом случае ничтожность сделки, а во втором – ее оспоримость.

Что же касается решения вопроса квалификации платной образовательной деятельности в качестве предпринимательской, то ситуация выглядит не столь однозначной, как это кажется на первый взгляд. Е. А. Суханов обоснованно полагает, что основная – образовательная - деятельность образовательного учреждения, в т.ч. и на договорных (возмездных) основах, не может рассматриваться в качестве предпринимательской. В противном случае неправомерным является само использование организационно-правовой формы некоммерческой организации. В этой связи он считает оправданной позицию Закона об образовании, согласно которой не считается предпринимательской платная образовательная деятельность.

Однако, Закон об образовании (п. 2 ст. 45) не относит к предпринимательской платную образовательную деятельность государственного и муниципального образовательного учреждения только в форме оказания платных дополнительных образовательных услуг, в то время как платная образовательная деятельность негосударственной образовательной организации не признается предпринимательской лишь при условии, что получаемый от нее доход полностью поступает на возмещение затрат на обеспечение образовательного процесса, его развитие и совершенствование в данной образовательной организации (п. 2 ст. 46 Закона об образовании).

В данном случае законодатель проигнорировал разрешенную им же платную образовательную деятельность государственных и муниципальных

образовательных учреждений, осуществляемую в рамках государственных образовательных стандартов. Так, государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования вправе осуществлять сверх финансируемых за счет средств учредителя заданий по приему обучающихся также и подготовку и переподготовку рабочих, служащих, специалистов по договорам на платной основе. При этом доля лиц, принимаемых за плату по специальностям и направлениям в области юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления, не может составлять более 50 процентов приема обучающихся по каждому направлению, специальности (п. 10 ст. 41 Закона об образовании). Надо сказать, что и в отношении названной деятельности будет применяться положение п. 2 ст. 46 Закона об образовании.

Обозначенная двойственность правового регулирования платной образовательной деятельности как предпринимательской не выдерживает критики.

Во-первых, в неравное положение ставятся образовательные учреждения разных форм собственности – государственные, муниципальные, негосударственные, что, на наш взгляд, противоречит положениям п. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации о признании и равной защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Во-вторых, как обосновывается в экономической теории и показано ранее, платная образовательная деятельность относится к частично общественным благам и услугам, польза (выгода) от потребления которых принадлежит не только отдельным потребителям, но и обществу в целом. Образование рассматривается как отрасль нематериального производства, социальная сфера, общественное благо и одновременно как интеллектуальный товар, который удовлетворяет определенные общественные потребности и может передаваться как персонифицированный капитал.⁴⁵ Таким образом,

⁴⁵ См.: в частности. Курс экономики: Учебник / под ред. Б.А. Райзберга. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 606; Панкрухин А. Маркетинг подготовки специалистов в высшей школе. М., 1992; Жильцов Е.Н. Проблемы формирования финансово-экономического механизма высшей школы. / Материалы международной конференции. «Экономика и управление высшей школой». Красногорск, 1992. С. 57-58.

наличие у образования своего экономического содержания и стоимостного выражения дает основания в экономическом (и только!) аспекте рассматривать деятельность организаций, основная цель которых состоит в оказании платных образовательных услуг, в качестве предпринимательской, основываясь на ее определении п. 1 ст. 2 ГК РФ. Именно такой аспект автор настоящей работы обозначил при анализе правового регулирования образовательных услуг в предыдущих своих работах.⁴⁶ Производство и потребление частично общественных благ услуг может вестись на основе рыночных методов хозяйствования.

Однако в целях гарантирования, охраны прав и интересов общества в целом и отдельных потребителей в правовом регулировании платной образовательной деятельности следует основываться на началах приоритетности социального, культурного, а не экономического, содержания образования.

Бывший декан Гарвардского университета Г. Розовски, экономист по специальности, утверждает, что экономическая рациональность хорошо срабатывает лишь тогда, когда можно однозначно определить конечный «практический результат, как, например, в бизнесе. В отношении же университета это установить невозможно, так же как и сказать, кто его собственник.»⁴⁷ Далее он отмечает, что «рынок – это ложный маяк, если относиться к миссии университета серьезно, а университет не может управляться бухгалтером-калькулятором или существовать как коммерческое предприятие, ориентирующееся только на изменяющиеся рынки, что было бы плохо для университета и преподавателей, а еще хуже для общества, которому мы хотим служить».

Резким диссонансом с этим мнением звучат высказывания руководителей ряда российских высших учебных заведений, прежде всего, экономического профиля. Они рассматривают вуз как предприятие, а его ректора в качестве

⁴⁶ См.: Куров С.В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. Учебное пособие. М., 1999; Куров С.В. Особенности гражданско-правового регулирования возмездного оказания образовательных услуг. // Право и образование. 2001. № 6. С. 78.

⁴⁷ Розовски Г. Университет. Руководство для владельца. М. – Иерусалим. 1995. С. 292.

высокопоставленного менеджера.⁴⁸ Вразрез с общепринятым положением вузов за рубежом утверждается, что университеты там создаются в любых организационно-правовых формах, в т. ч. в форме «частных фирм (!), акционерных обществ, ТОО (?!) и т. п.».⁴⁹ Провозглашается по сути отказ от лицензирования образовательных организаций и государственной аккредитации. Тем самым обосновывается достаточно прозрачно просматриваемая и очевидная цель – извлечение руководством вуза прибыли от деятельности вуза. Налицо смешение социальной цели – образования и сугубо экономической – получение дохода.

И образовательное учреждение и негосударственные образовательные организации в иных формах, предусмотренных законом, осуществляющие, как правило, образовательную деятельность на платной основе, относятся к некоммерческим организациям, для которых, повторим еще раз, извлечение прибыли не ставится в качестве основной цели деятельности.

Ответ на один из поставленных нами вопросов прямо вытекает из положения п. 1 ст. 50 ГК РФ и воспроизведенного в п. 1 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях: некоммерческие организации не распределяют полученную прибыль (доход) между участниками. Во-первых, это прямо вытекает из определения основных целей деятельности некоммерческих организаций, не предусматривающих в качестве таковых извлечения прибыли, а, во-вторых, распределение прибыли между участниками предусматривается законом только для коммерческих организаций, а, в-третьих, как показано выше, извлечение прибыли и распределение ее между участниками в качестве цели деятельности не совместимо с осуществлением функции образовательной деятельности. В этом смысле представляется противоречащим смыслу названной нормы положение п. 2 ст. 45 Закона об образовании об отчислении определенной доли от дохода государственного или муниципального

⁴⁸ См.: Независимая газета. 2000. 6 декабря.

⁴⁹ Рубин Ю.Б. Совершенствование законодательства в области открытого образования./ Проблемы преподавания правовых дисциплин в системе открытого образования и электронного обучения. Сб. статей. М., 2001.С.21.

образовательного учреждения от платной образовательной деятельности его учредителю.

В соответствии с одной из норм Закона об образовании (п. 5 ст. 47) предусмотрено право учредителя, органов местного самоуправления приостанавливать предпринимательскую деятельность образовательного учреждения в случае, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом и до вынесения решения суда по этому вопросу. Что касается права учредителя на такое вмешательство, то оно, по крайней мере, может быть предусмотрено только в той части, в какой само образовательное учреждение неправомерно, не в соответствии с утвержденной учредителем сметой и установленными целями расходует денежные средства и использует закрепленное за ним имущество для предпринимательской деятельности. Однако, при этом возникает вопрос о механизме принятия решения о вмешательстве в случае наличия нескольких учредителей образовательного учреждения. Вмешательство же органов местного самоуправления в деятельность образовательного учреждения следует считать необоснованным ограничением права образовательного учреждения и вмешательством в его частные дела, что противоречит нормам Конституции Российской Федерации и ГК РФ. Один из принципов гражданского права состоит в недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела.

Решение о том, наносит или не наносит ущерб образовательной деятельности образовательного учреждения его предпринимательская деятельность, должны решать судебные органы, а не орган местного самоуправления. С другой стороны, не определен и механизм реализации названной нормы, также как и не установлено, будет ли нести указанный орган или учредитель, и в каком порядке, ответственность за причинение ущерба образовательному учреждению приостановлением предпринимательской деятельности в случае, если суд не установит нарушений в деятельности образовательного учреждения. Не определен законодательно порядок

приостановления деятельности образовательного учреждения до решения суда по этому вопросу.

Аналогичным образом решается вопрос и об установлении государственными органами субъектов РФ цены на оказание платных образовательных услуг, что также является незаконным.

Неопределенность в употреблении понятия «образовательное учреждение» вносит неясность в то, относится ли анализируемое нормативное положение только к образовательным учреждениям или также и к иным формам образовательных организаций.

Анализ правового регулирования отношений собственности и предпринимательской деятельности в сфере образования позволяет прийти к следующим выводам.

Законодатель, преследуя цель полноценного обеспечения образовательного процесса материальными ресурсами, предусмотрел в Законе об образовании два равноправных пути ее реализации – посредством наделения имуществом самого образовательного учреждения и закрепления возможности самостоятельно получать прибыль для этих целей и направлять ее в свою собственность, на свои нужды. В то же время законодатель оставил субсидиарную (дополнительную) ответственность учредителя по обязательствам образовательного учреждения. При этом он, вводя по сути новую организационно-правовую форму образовательного учреждения, пошел на явное смешение элементов разных организационно-правовых форм некоммерческой организации как юридического лица.

Во всяком случае, следует признать, как это и сделала судебная арбитражная практика, право собственности образовательного учреждения на полученные от самостоятельной, в частности платной образовательной деятельности, денежные средства и имущество, приобретенное на них, в т.ч. недвижимое.

Тем самым фактически признается, что нормы, регулирующие правовое положение имущества образовательного учреждения, не противоречат ГК РФ.

В то же время платная образовательная деятельность не должна признаваться предпринимательской как по своей социокультурной сущности, так и по формальным признакам. Законодателю следовало бы более четко определить свое отношение к этому вопросу.

Одним из выводов, вытекающих из проводимого анализа, является то, что образовательная организация, как некоммерческая, вправе заниматься самостоятельно любой деятельностью, приносящей доход, при условии, что эта деятельность не противоречит уставным целям и отражена в учредительных документах. Однако законодательно необходимо оформить определенные ограничения в отношении осуществления тех видов такой деятельности, которые несовместимы с образованием. В связи с этим в качестве основных критериев разрешенных видов самостоятельной экономической деятельности (но не предпринимательской) можно было бы признать: соответствие целям образовательной деятельности, профилю, уровню реализуемых образовательных правил (программы).

Имея в виду, что образовательным учреждениям закон предоставляет право заниматься самостоятельной экономической деятельностью, приносящей не только доход, но и убытки, но при этом обязывает учредителей нести субсидиарную ответственность по его обязательствам, следовало бы предусмотреть в законодательстве норму, ограничивающую руководителя образовательного учреждения заключать крупные сделки по отчуждению имущества, в т. ч. по оплате денежными средствами товаров, работ, услуг. Сделки определенной величины должны осуществляться под контролем учредителей.

Правовые нормы должны быть направлены на защиту образовательного процесса, в целом образовательной деятельности от покушения тех лиц, которые рассматривают платное образование в качестве источника прибыли и распределяют ее между учредителями.

Действующий Закон об образовании (п. 3 ст. 39) устанавливает, что государственная образовательная организация может быть признана банкротом

на общих основаниях, установленных законом, т.е. Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»⁵⁰ (26.10.2002). В соответствии с п.2 ст. 1 этого закона его действие распространяется на все юридические лица, за исключением казенных предприятий, учреждений, политических партий и религиозных организаций. По нашему мнению, названная в Законе об образовании норма противоречит приоритетной социальной направленности любой образовательной организации. В связи с этим необходимо внести в законодательство об образовании правило, в соответствии с которым образовательная организация не должна признаваться банкротом (кроме, может быть, бизнес-школ, реализующих краткосрочные программы обучения с приоритетной целью систематического извлечения прибыли), т.к. иное повлечет достаточно серьезные социальные последствия – закрытие частной школы, вуза и т.п. Также надо иметь в виду длящийся характер образования, в связи с чем процесс банкротства серьезно нарушит права и интересы обучающихся (их родителей, иных законных представителей). Следует закрепить ряд мер, блокирующих банкротство и, с другой стороны, предотвращающих его. В частности, это может быть контроль учредителей за заключением сделок, существенных по своему объему.

Названные здесь положения могут быть положены в качестве основания для практических рекомендаций образовательным организациям в их образовательной деятельности, применении правовых норм, регулирующих имущественные отношения, связанные с экономической деятельностью, приносящей доход.

Приведенные выводы могут также вполне являться обоснованием заявленных требований при защите имущественных прав образовательной организации в суде и иных органах государственной власти, органах местного самоуправления.

⁵⁰ Российская газета. 2002. 2 ноября.

Глава IV. Экономическая деятельность образовательных учреждений и организаций

Понятие образовательных услуг современное российское законодательство связывает, прежде всего, с платной образовательной деятельностью. В связи с этим возникают вопросы урегулирования имущественных отношений, возникающих между образовательной организацией и обучающимися, оплатившими обучение, либо между образовательной организацией и плательщиком и третьими лицами – обучающимися. Действующее законодательство об образовании, в первую очередь, Закон об образовании, предусматривает договорную основу оказания платного образования, определяя существенные условия такого договора. В то же время за пределами законодательных норм оказались особенности поведения субъектов платной образовательной деятельности, в том числе регулирование ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных обязательств, а также обеспечение правовой защиты обучающегося. В практической деятельности пришлось столкнуться с проблемой неопределенности в раскрытии правовой дефиниции «образовательные услуги».

В связи с закреплением в гл. 39 ГК РФ норм, регулирующих возмездное оказание услуг, подразумевающих, в том числе и услуги по обучению, возник вопрос, имеющий не только теоретическое, но и ярко выраженное практическое значение – допустимо ли урегулирование предоставления платного образования, как оказания образовательных услуг, гражданско-правовыми средствами. В последнем случае на отношения между образовательной организацией и обучающимися распространяется дополнительное действие норм ГК РФ и Закона о защите прав потребителей и тем самым обуславливаются дополнительные правовые средства – гражданско-правовые – охраны прав обучающихся (их законных представителей).

Законодатель не дает четкого определения образовательных услуг, не раскрывает их правового содержания и специально не выделяет их правового

регулируемая. Лишь в отдельных случаях делается попытка такой квалификации, в частности, норма п. 1 ст. 45 Закона об образовании устанавливает, что под платными дополнительными образовательными услугами понимается обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с обучающимися углубленным изучением предметов и другие услуги, т.е. в целом это - образовательная деятельность, не предусмотренная соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами. Одновременно в п. 1 ст. 46 Закона об образовании указывается, что негосударственное образовательное учреждение вправе брать плату за образовательные услуги, в том числе за обучение в пределах государственных образовательных стандартов. Государственному же или муниципальному образовательному учреждению разрешено осуществлять платную образовательную деятельность в пределах государственных образовательных стандартов только при следующих условиях: это должны быть образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования; прием осуществляется только по ограниченному кругу определенных направлений (специальностей); доля такого приема составляет не более 50% приема обучающихся по каждому из указанных направлений (специальностей); прием осуществляется сверх финансируемых учредителем заданий; прием проводится на договорной основе (п. 10 ст. 41 Закона об образовании)

Можно констатировать, что платная образовательная деятельность образовательных учреждений (организации) урегулирована правом лишь частично.

В 2001 г. изданы Правила оказания платных образовательных услуг в сфере дошкольного и общего образования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 505⁵¹. В 2003г. постановлением Правительства Российской Федерации эти правила

⁵¹ Российская газета. 2001. 11 июля.

распространены и на отношения, возникающие при оказании платных образовательных услуг в области профессионального образования (начального, среднего, высшего профессионального) и дополнительных образовательных услуг (постановление правительства Российской Федерации от 1 апреля 2003г. № 181).⁵²

Названные Правила в части отнесения образовательной деятельности к платным образовательным услугам (п. 4), предоставляемым государственными, муниципальными образовательными учреждениями, фактически повторяют положения п. 1 ст. 45 Закона об образовании. Государственные и муниципальные образовательные учреждения оказывают на платной основе лишь те образовательные услуги, которые не предусмотрены соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами. В то же время названные Правила (абз. 2 п. 4) не допускают относить к платным услугам в государственных и муниципальных образовательных учреждениях снижение наполняемости классов (групп); деление на подгруппы при реализации дополнительных программ; реализацию основных программ повышенной сложности и направленности образовательными школами с углубленным изучением отдельных предметов, гимназиями, лицеями, дошкольными образовательными учреждениями в соответствии с их статусом; проведение факультативных, индивидуальных, групповых занятий, курсов по выбору, но за счет времени, предусмотренного для этого в основных образовательных программах. Плата за проведение подобных занятий не должна взиматься.

Установленные правилами ограничения на оказание названных видов платных образовательных услуг относятся только к государственным и муниципальным образовательным учреждениям.

Законодательство в области образования отождествляет понятия платных образовательных услуг, платного обучения, в том числе в пределах государственных образовательных стандартов, и платной образовательной

⁵² Российская газета. 2003. 8 апреля.

деятельности. В то же время практически ни в одном международном правовом акте в области образования (конвенции, соглашения и т. п.) не используется понятие образовательной услуги.

Следует также подчеркнуть, что среди специалистов сферы образования и юристов не сложилось единого мнения относительно правомерности распространения понятия образовательных услуг на все виды, уровни образования, в том числе на основные образовательные программы.

По нашему мнению, сложившиеся дискуссионные позиции затрагивают два принципиально важных аспекта.

Во-первых, это – раскрытие содержания самого понятия «образовательная услуга», установление его правового генезиса и обоснование необходимости нормативного правового закрепления.

Во-вторых, признание (или наоборот, отрицание) гражданско-правового характера регулирования платного образования (на договорной основе), тем самым определение гражданско-правового характера договора о платном образовании.

Анализ системного прочтения, во взаимосвязи всех элементов, Закона об образовании позволяет сделать вывод, что введение понятия образовательной услуги не является необходимым и определяющим в правовом регулировании сферы образования. Категория образовательных услуг имеет чисто экономические корни. В частности, Международная стандартная классификация образования (МСКО) ЮНЕСКО не использует понятия образовательной услуги, а определяет, что под образованием понимаются все целенаправленные и систематические действия, предназначенные для удовлетворения образовательных потребностей. Образование – это организованный и устойчивый процесс коммуникации, порождающий обучение.⁵³ В соответствии с МСКО обучение должно носить плановый характер, быть организованным, устойчивым, осуществляться при определенных условиях, в совокупности определяющих и отличающих его от

⁵³ См.: Международная стандартная классификация образования (МСКО) ЮНЕСКО /Под ред. И.Е. Волковой. М.; 1998. С. 12.

других форм неорганизованного семейного, непреднамеренного (консультации, публичные лекции, конференции, семинары и т. п.).

Ученые-экономисты фактически отождествляют понятия образования, образовательного процесса, образовательной деятельности и образовательных услуг в условиях рынка, рассматривая образование в целом как объект рыночной экономики.

Так, в экономической теории признается, что «образование и переподготовка кадров – это услуга, которая имеет стоимость, приносит выгоду ее потребителю за счет получения дополнительных знаний и повышения производительности труда; она может быть продана и куплена. Независимо от организационно-правовых форм образовательных организаций они должны удовлетворять потребности своих клиентов, обеспечивая соблюдение образовательных стандартов и действовать экономически эффективно».⁵⁴ Законодатель, говоря о платной образовательной деятельности образовательного учреждения, также использует, как показано ранее, понятие образовательной услуги – см. п. 1 и п. 2 ст. 46 Закона об образовании. При этом законодатель, вводя рыночные правила оказания платных образовательных услуг, тем не менее, имеет в виду, подразумевает те требования, условия, которым должно соответствовать их предоставление, оказание образовательной организацией. Оказание услуги предусматривает совершение определенных действий по подготовке и обеспечению образовательного процесса со стороны образовательной организации, в частности, разработку образовательной программы, учебного плана, программ, расписания учебных занятий, методик, создания необходимой материальной базы, подготовку методической литературы, подбор и отбор преподавателей и т. п.

Образование как образовательный процесс есть сфера учебно-педагогического и межличностного взаимодействия обучающегося и педагога,

⁵⁴ Лапорт Б., Швейцер Д. Образование и переподготовка кадров //Рынок труда и социальная политика в Центральной и Восточной Европе. Переходный период и дальнейшее развитие. Пер. с англ. М., 1997. С. 370-371.

обучающихся между собой, и должно рассматриваться как неразрывное единство воспитания и обучения.⁵⁵

В этом смысле образование не сводимо только к образовательным услугам и серьезное возражение вызывает мнение о том, что «образование – это набор услуг и не более того».⁵⁶ Более подробно взгляд автора настоящей работы на природу образования и образовательные услуги изложен в ранее изданной брошюре.⁵⁷

На наш взгляд, базовыми понятиями, закрепленными в действующем законодательстве об образовании, являются «образовательная программа», «уровень содержания образования», «образование», «платная образовательная деятельность». Согласно п. 1 ст. 26 и п. 1 ст. 45 Закона об образовании образовательная деятельность может осуществляться в рамках дополнительных образовательных программ и образовательных услуг. Законодатель не раскрывает понятия «образовательная программа». Думается, что обучение по отдельным дисциплинам, циклам дисциплин, углубленное изучение отдельного учебного предмета не определяет существо образовательной программы. В то же время и названные образовательные действия (обучение) входят в понятие образовательной деятельности, образования, т.к. в любом случае, в целях правового регулирования отношений в сфере образования единственным критерием относимости соответствующей деятельности к образовательной являются признаки, определенные МСКО ЮНЕСКО. Таким образом, по нашему мнению, в понятие дополнительной образовательной программы для целей законодательного акта следует включить и содержание обучения по отдельному предмету (дисциплине), циклу дисциплин, отдельным разделам. На самом деле, выделение отдельной дисциплины является достаточно условным. Примером здесь является формирование специальных курсов дисциплин, предполагающих углубленное изучение определенных разделов некоторой основной базовой дисциплины (или учебного предмета – в школе).

⁵⁵ См.: Зимняя И.А. Педагогическая психология: Учебное пособие. Ростов /Д., 1997. С. 401-402.

⁵⁶ Независимая газета. 1996. 18 сентября. С.6.

⁵⁷ См.: Куров С.В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. С. 40-55.

Исключение из языка законодательства об образовании термина «образовательная услуга» является еще оправданным и с позиций согласования с международно-правовыми актами в сфере образования, не содержащими понятия образовательной услуги.

В настоящее время в литературе высказаны две противоположные точки зрения на возможности применения норм гражданского права к отношениям между образовательной организацией и обучающимися на платной основе (либо лицом, оплачивающим обучение в пользу третьего лица). Согласно одной из них, возникающие образовательные отношения как отношения между обучающимся и педагогом не подпадают под регулирование принципами и нормами гражданского права и тогда, когда осуществляется платная образовательная деятельность. На этой основе делается вывод, что на образовательные отношения, которые возникают и существуют в результате образовательной деятельности на платной основе, не распространяются нормы гражданского права, и законодатель в Законе об образовании отличает образовательные услуги от платной образовательной деятельности.⁵⁸

Иное отношение к понятию и правовой природе образовательной услуги содержится в ряде других работ, в частности автора настоящей работы.⁵⁹

Вкратце позиция автора сводится к тому, что правоотношения, опосредующие поведение участников возмездного оказания образовательной услуги, отвечают признакам гражданско-правовых отношений и имеют присущие им свойства, а гражданско-правовые отношения являются элементами гражданского права.

Структура правоотношения, возникающего из оказания образовательной услуги на возмездной основе, является сложной. Здесь налицо две группы правоотношений: обязательственные, по поводу совершения действий – образовательного процесса на возмездной основе, и педагогические – по поводу

⁵⁸ См.: Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. – М., 2000. С. 29 – 31.

⁵⁹ См.: Куров С.В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. С. 64 – 76; Куров С.В. Особенности гражданско-правового регулирования возмездного оказания образовательных услуг. С. 80 – 82.

собственно обучения и воспитания.⁶⁰ Понятие педагогических отношений впервые было введено Г.А. Дороховой, а не В.И. Шкатуллой, как ранее ошибочно указывал автор настоящей работы, в связи с чем он приносит, пусть и несколько запоздало, свои извинения первооткрывателю этого термина.

Отношения между образовательной организацией и плательщиком обучения (в качестве плательщика выступает либо сам обучающийся, либо его законный представитель, либо третье лицо), по поводу предоставления образования на платной основе, являются имущественными, т. к. одна сторона заказывает обучающую деятельность и платит за нее, а другая в обмен на передачу денежных средств осуществляет образовательный процесс, т.е. совершает обучающие действия, причем обе стороны юридически равноправны, свободны в изъявлении своей воли, имущественно обособлены. Договор, предметом которого являются отношения в платном образовании, носит гражданско-правовой характер, так как любая из сторон, в первую очередь обучающийся, свободна в его заключении. Как подчеркивает М.И. Брагинский, договор («соглашение») может существовать только между субъектами, которые занимают равное положение. Равное в том смысле, что никто не вправе устанавливать друг другу обязательные правила поведения без обоюдного согласия.

Как следует из Конституции Российской Федерации, платное образование не является обязательным, вследствие этого у гражданина имеется выбор, скажем, получить бесплатное высшее профессиональное образование, но на конкурсной основе в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях или получить его на платной основе, но, как правило, без конкурса. В отношении же общего полного среднего образования конкурс вообще не предусмотрен, оно оказывается бесплатно в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях. Вследствие сказанного выбор платного образования не является вынужденным, обязательным, так как Конституцией Российской Федерации закрепляет право гражданина на

⁶⁰ См.: Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании (теоретические проблемы совершенствования). М. 1985. С. 20.

получение в государственных и муниципальных образовательных учреждениях на конкурсной основе - высшего образования, на бесплатной основе среднего образования (основного среднего, среднего профессионального), а в соответствии с Указом Президента Российской Федерации - и полного среднего образования.

Иной принцип получения образования, т.е. полностью (как, например, в Китае) или частично (получение высшего образования – в Голландии) на платной основе, обуславливал бы совершенно иной характер регулирования отношений образовательной организации и обучающегося – на административно-правовых началах, т. к. строился бы на властном подчинении одной стороны другой, в силу того, что обучение (воспитание) осуществлялось бы при обязательной его оплате в силу установленной императивной нормы.

В Германии, согласно Рамочному закону о высшей школе, высшие учебные заведения являются субъектами публичного права и государственными организациями. Из этого закона следует, что в Германии не предусматривается платное высшее образование, а отношения в сфере образования между вузами и иными участниками образовательной деятельности не регулируются гражданским законодательством.

Таким образом, двойственный характер платного образования в условиях рыночных отношений определяет особенности его правового регулирования, заключающиеся в сочетании педагогических правоотношений и гражданско-правовых отношений. Педагогические отношения, возникающие по поводу процесса обучения и воспитания (порядка его проведения и содержания), регулируются специальными нормами законодательства об образовании, а поведение участников платной образовательной деятельности по поводу ее совершения – нормами гражданского права. В связи с этим содержание договора о платном образовании является достаточно сильно регламентированным, условия его должны соответствовать обязательным правилам, которые устанавливаются Законом об образовании, иными нормативными правовыми актами, устанавливающими содержание и порядок

осуществления образовательной деятельности. Все это не изменяет гражданско-правовой природы договора о платном образовании и соответствует ГК РФ – см. п. 1 ст. 422 «Договор и закон», согласно которому договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Закон об образовании (п. 3 ст. 46) прямо устанавливает договорную основу взаимоотношений негосударственной образовательной организации и обучающегося, воспитанника, его родителей (законных представителей). В то же время названный акт прямо не говорит о заключении договоров государственными и муниципальными образовательными учреждениями на оказание ими платных образовательных услуг. Рассмотрение в совокупности соответствующих норм Закона об образовании позволяет утверждать, что такая деятельность должна оказываться на договорной основе независимо от организационно-правовой формы и вида образовательной организации. Так, правила п. 1 ст. 13 Закона об образовании, устанавливающие требования к уставу образовательного учреждения, определяют, что в нем необходимо указать наличие платных образовательных услуг и порядок их предоставления на договорной основе. Норма п. 6 ст. 14 того же закона предоставляет образовательному учреждению право реализовать дополнительные образовательные программы и оказывать дополнительные образовательные услуги на договорной основе. Тем самым обуславливается применение правил, регулирующих договорные отношения по поводу оказания образовательной услуги, и к договорам, заключаемым государственными и муниципальными образовательными учреждениями с обучающимися на платной основе. Это положение закреплено и в Правилах оказания платных образовательных услуг.

В соответствии с правилом ст. 779 ГК РФ по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

Взаимные права и обязанности возникают у сторон с момента заключения договора; оказание образовательной услуги сопровождается исполнением встречной обязанности, в данном случае – оплатить услугу; каждая из сторон имеет права и обязанности; обе стороны принимают обязательства в целях получения встречного исполнения от контрагента.

В то же время на стороне заказчика может выступать собственно заказчик услуги, оплачивающий действия исполнителя, и непосредственно услугополучатель – обучающийся. На стороне исполнителя всегда присутствуют два субъекта – образовательная организация и собственно исполнитель услуги – педагог, преподаватель, за исключением случаев индивидуальной педагогической деятельности. Правда, в последнем случае Закон об образовании специально не оговаривает договорное оформление взаимоотношений обучающегося и лица, занимающегося индивидуальной педагогической деятельностью.

Для образовательной организации, независимо от её организационно-правовой формы, характер договора на оказание образовательных услуг определяется законодательно установленными гарантиями прав граждан на образование (п. 1 ст. 5 Закона об образовании) и нормативными правилами приёма граждан на обучение (ст. 16 Закона об образовании).

Законом об образовании (п. 1 ст. 50) гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, возраста, состояния здоровья, убеждений, принадлежности к общественным организациям, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости. Ограничения прав граждан на получение профессионального образования могут устанавливаться только законом.

Названные Правила оказания платных образовательных услуг (п. 13) устанавливают, что исполнитель обязан заключить договор при наличии возможности оказать запрашиваемую потребителем услугу и не вправе оказывать предпочтение одному потребителю перед другим в отношении

заключения договора, кроме случаев, предусмотренных законом и иными нормативными правовыми актами.

Отказ в заключении договора может быть обусловлен нарушением порядка освоения основных образовательных программ: в соответствии с п. 5 ст. 17 Закона об образовании обучающиеся, не освоившие общеобразовательную программу предыдущего уровня (начального, общего, основного общего, среднего (полного) общего образования), не допускаются к обучению на следующей ступени общего образования. Высшее профессиональное образование получают на базе среднего (полного) общего, среднего профессионального образования (п. 1 ст. 24 Закона об образовании). Обучение по программам дополнительного профессионального образования, имеющим цель непрерывного повышения квалификации, осуществляется на основе полученного профессионального образования (п. 1 ст. 26 Закона об образовании).

Прием на обучение ограничивается также величиной предельного контингента обучающихся, устанавливаемой лицензией на ведение образовательной деятельности. В случае превышения этого показателя организация обязана прекратить набор обучающихся.

Закон об образовании (п. 1 ст. 16) закрепляет за учредителем образовательной организации право самостоятельно вводить правила приема, не урегулированные законом, и которые должны утверждаться её уставом. В уставе могут быть сформулированы порядок приёма и требования к поступающим, в частности конкурсный отбор и его условия, например наличие определенных личностных способностей для обучения в музыкальной, спортивной школе.

Закон об образовании (п. 5 ст. 50) устанавливает равные права выпускников образовательных организаций, независимо от их организационно-правовых форм, имеющих государственную аккредитацию, при поступлении в образовательную организацию следующего уровня.

Отказ в заключении договора на оказание платных образовательных услуг может быть мотивирован в соответствии с законом в следующих случаях.

1. Несоответствие исходного уровня образования заказчика (выгодоприобретателя) образовательной услуги установленным законом требованиям.

2. Превышение организацией лицензионного норматива численности контингента обучающихся.

3. Отрицательный результат прохождения заказчиком или третьим лицом, студентом – выгодоприобретателем, конкурсных испытаний, обусловленных уставом образовательной организации; несоответствие иным требованиям, установленным ее уставом и не противоречащим закону.

Рассматриваемый договор следует отнести к договору присоединения (ст. 429 ГК РФ), так как в большинстве случаев его условия определяются образовательной организацией (исполнителем) в виде некоторого формуляра, а другая сторона – заказчик присоединяется к договору в целом. Каждая организация, как правило, разрабатывает свои договорные условия, которые не должны противоречить закону и иным правовым актам.

С учетом повышенной правовой регламентированности отношений в сфере образования договор присоединения должен включать обязательные условия оказания образовательной услуги, права и обязанности сторон, обусловленные Законом об образовании, иными нормативными правовыми актами в сфере образования. В договоре исполнитель – образовательная организация закрепляет по своему усмотрению иные условия, в частности отражающие уставные положения, специфические особенности организации обучения, не противоречащие закону, другим правовым актам и не нарушающие законных интересов обучающегося.

Интересы обучающегося, как услугополучателя, присоединившегося к условиям договора, защищены правом расторжения или изменения договора, если договор присоединения хотя бы и не противоречит закону и иным правовым актам, но лишает его прав, обычно предоставляемых по договорам

такого вида, исключает или ограничивает ответственность другой стороны за нарушение обязательств, либо содержит другие ущемляющие интересы заказчика условия, которые бы он не принял в случае участия в определении этих условий (п. 2 ст. 428 ГК РФ).

В отличие от конструкции собственно услуги, где её участниками выступают физические лица – педагог и обучающийся, в договорных отношениях, возникающих из возмездного оказания услуги, происходит своего рода «расщепление» субъектов. Так, на стороне исполнителя действий может выступать юридическое лицо, образовательная организация, или гражданин, занимающийся индивидуальной педагогической деятельностью и зарегистрированный в этом качестве в установленном законом порядке, а также педагог (преподаватель) как член педагогического коллектива организации (ст.ст. 8, 11, 12, 48, 53 Закона об образовании). Педагог является работником образовательной организации и осуществляет от её имени определенные функции, обусловленные законом, уставом, локальными актами образовательного учреждения. Его действия по обучению граждан признаются общественно значимыми. В соответствии с правилом ст. 402 ГК РФ действия работников организации-должника в исполнении обязательства по договору оказания образовательной услуги считаются действиями этой организации.

В свою очередь, на стороне заказчика услуги могут выступать как непосредственно сам субъект услуги, обучающийся, так и два лица – собственно заказчик услуги (оказывающийся как юридическим, так и физическим лицом) и обучающийся, являющийся всегда физическим лицом (выгодоприобретатель).

Закон, иные нормативные правовые акты, в частности типовые положения об образовательных учреждениях соответствующих типа и вида, уставы образовательных организаций устанавливают определенные требования к лицам, занимающимся педагогической деятельностью (ст. 53 Закона об образовании), закрепляют их права, социальные гарантии и льготы (ст. 55, ст. 56 Закона об образовании). К таким требованиям относятся (в зависимости от

типа организации) наличие определенного образовательного ценза, соответствующего профессионального образования, необходимость прохождения конкурсного отбора и т. п.

Соответствующие требования, несколько иного свойства, предъявляются к обучающимся.

Предметом рассматриваемого типа договора являются действия по реализации конституционного права личности на образование.

Содержание договора составляют условия, на которых достигнуто соглашение сторон.

Закон об образовании (п. 3 ст. 46) называет в качестве условий договора оказания платных образовательных услуг негосударственной образовательной организации уровень образования, сроки обучения, размер платы за обучение. Утвержденные Правительством Российской Федерации Правила оказания платных образовательных услуг определяют обязательную письменную форму договора и устанавливают требования к договору: указание сведений об исполнителе, о потребителе образовательных услуг (фамилия, имя, отчество, телефон и адрес потребителя); сроки оказания услуг, уровень (предполагается - образовательный) и направленность основных и дополнительных образовательных программ, перечень услуг, их стоимость и порядок оплаты. В договоре могут содержаться другие необходимые сведения, связанные со спецификой оказания образовательных услуг. Договор подписывается, с указанием должности, фамилии, имени, отчества, представителем исполнителя и потребителем.

Под потребителем в указанных Правилах (п. 2) понимается организация или гражданин, имеющие намерение заказать, или заказывающие образовательные услуги для себя или несовершеннолетних граждан, либо получающие образовательные услуги лично.

Примерные формы договоров, в соответствии с требованием Правил (п.16), утверждаются федеральным органом управления образования, т. е. Министерством образования Российской Федерации. Министерством

разработаны, утверждены и введены четыре примерные формы договоров об оказании платных образовательных услуг: об оказании платных дополнительных образовательных услуг государственными и муниципальными образовательными учреждениями, об оказании платных образовательных услуг негосударственными образовательными организациями, об оказании платных образовательных услуг индивидуальным предпринимателем (приказ Министерства образования Российской Федерации от 10 июля 2003. Зарег. в Минюсте РФ 13 августа 2003. Рег. № 4971);⁶¹ об оказании платных образовательных услуг в сфере профессионального образования (приказ Министерства образования Российской Федерации от 28 июля 2003. Зарег. в Минюсте РФ 5 августа 2003г. Рег. № 4956).⁶² Форма, условия примерного договора на оказание образовательных услуг не являются обязательными для сторон. Они приобретают силу существенных, т.е. без которых договор не будет считаться заключенным, только при прямом указании на них в тексте заключаемого сторонами договора (п. 1 ст. 427 ГК РФ). В случае же, когда в договоре подобная отсылка к примерным условиям отсутствует, такие условия, в соответствии с нормой п. 2 ст. 427 ГК РФ, применяются в качестве обычаев делового оборота, однако, только в том случае, когда стороны сами не определили соответствующие условия, либо они не установлены диспозитивной нормой закона. Надо иметь в виду, что под обычаем делового оборота в ГК РФ (п.1 ст. 5) понимается правило поведения, устойчивое, сложившееся, широко применяемое, причем лишь в какой-либо области предпринимательской деятельности, но не закрепленное в законодательстве, хотя бы даже и зафиксированное в каком-либо документе.

По нашему мнению, к существенным условиям договора, вытекающим из соответствующего обязательства оказания образовательной услуги, следует также отнести: учебный план, определяющий конкретное направление (специальность) обучения, уровень (тип) образовательной программы, форму,

⁶¹ Российская газета. 2003. 19 августа.

⁶² Российская газета. 2003. 19 августа.

виды, порядок обучения; дату начала обучения, а также ответственность сторон за неисполнение, ненадлежащее исполнение договорных обязательств, в частности выплату неустойки (штраф, пени) не только обучающимся, но и образовательной организацией; характер обучения (групповой, индивидуальный – как способ исполнения обязательства); максимальное число обучающихся в группе; права, обязанности сторон. Также должны оговариваться форма документа об образовании, выдаваемого выпускнику по окончании обучения. В примерных формах договоров на оказание платных образовательных услуг в сфере профессионального образования, оказание услуг негосударственными образовательными организациями такое условие содержится.

В договоре отражаются условия, отражающие особую социальную значимость образовательной услуги и необходимость её правовой защиты. Сюда относится необходимая информация: о наличии лицензии (без лицензии организация не вправе заключать соответствующий договор) на образовательную деятельность по выбранному направлению (специальности) обучения, уровню и форме образования, о наличии свидетельства о государственной аккредитации, если таковая предусмотрена законом; о характеристиках образовательной услуги; о порядке и сроках предъявления претензий обучающимся.

Договор должен содержать права и обязанности потребителя и исполнителя. Эти права и обязанности различаются для аккредитованных и неаккредитованных организаций (если государственная аккредитация предусматривается): право выдавать дипломы государственного образца и обязанность соблюдать государственные образовательные стандарты – для аккредитованных организаций. Права и обязанности образовательной организации, преподавателя и обучающегося определяются, в первую очередь, законодательством об образовании, а также уставом организации, в части, не противоречащей нормативным правовым актам.

В договор оказания образовательных услуг должны быть включены по соглашению сторон те права и обязанности, которые являются диспозитивными, т. е. устанавливаются по заявлению сторон и не противоречат законодательству и уставу организации.

Вместе с тем, неурегулированным в правовом отношении остается соотношение прав и обязанностей педагогического работника и образовательной организации в договоре оказания услуг по обучению. В частности, это относится к порядку проведения промежуточных аттестаций, назначению критериев оценки знаний, правам преподавателя применять определенные санкции к нарушителям учебной дисциплины (удалять с занятий, снижать оценки за непосещение занятий и т. п.).

Педагог не заключает договор об оказании образовательной услуги непосредственно с обучающимися и в связи с этим не вправе вводить самостоятельно иные, по сравнению с договором, условия проведения обучения. Предоставляемое Законом об образовании, иным правовым актом педагогу право свободы выбора и использования методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников, методов оценки знаний обучающихся (п. 4 ст. 55 Закона об образовании) должно учитываться в регулировании договорных отношений исполнителя и потребителя по поводу оказания образовательной услуги. В высших учебных заведениях эти права преподавателей дополняются предоставлением возможности определять содержание учебных курсов в соответствии с государственными образовательными стандартами высшего и послевузовского профессионального образования, выбирать методы и средства обучения, излагать учебный предмет по своему усмотрению (п. 3 ст. 3, п. 4, п. 5 ст. 20 Закона о высшем образовании). В то же время преподаватель, если исходить из смысла нормы п. 2 ст. 32 Закона об образовании, не вправе самостоятельно изменять в учебном плане данной образовательной организации виды учебных занятий, например, лекцию заменить практическим занятием. Такая трансформация должна

расцениваться как произвольное изменение существенных условий договора, в частности, вида образовательной услуги.

Ни образовательная организация, ни тем более непосредственный исполнитель услуги – педагог, не могут в одностороннем порядке, без согласования с обучающимися, изменить это условие договора. Однако, такое условие можно предусмотреть в уставе образовательного учреждения, либо в договоре с обучающимся (его законным представителем).

Представляется необходимым более точно и четко регламентировать в уставе, иных локальных актах образовательной организации права и обязанности педагогов (преподавателей), а также обучающихся в рамках предоставляемых законодательством об образовании прав и академических свобод.

В то же время действующее законодательство об образовании, в том числе и названные правила, не полностью определяют условия и порядок заключения договора об оказании платного образования, его изменения и расторжения, признания недействительным. Образовательный процесс, независимо от своей продолжительности, содержания, имеет ряд общих специфических особенностей, отличающих его от иных видов деятельности. Это относится, в первую очередь, к основаниям прекращения педагогических правоотношений.

Остановимся более подробно на основаниях расторжения договора возмездного оказания образовательных услуг, в связи с тем, что решением коллегии Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 24 ноября 1999 года признано в качестве нарушения прав обучающегося и противоречащим законодательству включение в договоры об оказании платных образовательных услуг условия о праве образовательной организации в одностороннем порядке расторгать соглашение в случае неоплаты, просрочки оплаты образовательных услуг, а также в случаях, когда обучающийся отчисляется в связи с невыполнением учебного плана. По мнению коллегии Министерства, названные условия противоречат

нормам ст. 310 ГК РФ. Действительно, названное положение устанавливает, что односторонний отказ об исполнении обязательства и одностороннее изменение его условий допускаются только в случаях, предусмотренных законом.

Таких условий, учитывающих особенности образовательного процесса, в Законе об образовании, как мы уже отметили, не содержится. Однако, в этом случае, по нашему мнению, должна применяться норма п. 2 ст. 328 ГК РФ, предусматривающая, что во встречном исполнении обязательства (а именно к нему относится обязательство оказания платного образования), в случае непредоставления обязанной стороной обусловленного договором исполнения обязательства либо наличия обстоятельств, очевидно свидетельствующих о том, что такое обязательство не будет исполнено в срок, сторона, обязанная осуществить встречное исполнение, вправе приостановить исполнение своего обязательства либо отказаться от его исполнения и может потребовать возмещения связанных с неисполнением обязательства убытков.

В нашем случае одна из сторон соглашения (обучающийся) не исполняет взятые обязательства по своевременной оплате предоставляемых образовательных услуг, выполнению учебного плана, являющегося для образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы, именно конкретной формой исполнения государственного образовательного стандарта. Обратим внимание на то, что п. 21 названных Правил оказания платных образовательных услуг предусмотрена ответственность потребителя услуги за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору. При этом ответственность и ее меры устанавливаются договором и гражданским законодательством Российской Федерации.

Тем же решением коллегии признано также незаконным включение в договор условия об установлении отдельной оплаты за пересдачу экзаменов, контрольных работ, зачетов, итоговую аттестацию со ссылкой на ст. 16 Закона о защите прав потребителей. Здесь следует отметить следующее.

Во-первых, Закон о защите прав потребителей напрямую не обращается к образовательным услугам и тем более не устанавливает запрета оплаты и пересдачи названных аттестационных испытаний. Речь идет о правоприменении соответствующей нормы федеральным органом исполнительной власти.

Во-вторых, как справедливо указывает известный ученый-правовед М. И. Брагинский, отношения между образовательными организациями и студентами, которым оказываются соответствующие образовательные услуги на возмездной основе, действительно регулируются Законом о защите прав потребителей. При этом, однако, следует иметь в виду, что в силу ст. 730 ГК РФ, которая, как прямо предусмотрено ст. 783 ГК РФ, подлежит применению и к договорам на возмездное оказание услуг, Закон о защите прав потребителей и иные правовые акты, принятые в соответствии с ним, распространяются на соответствующие отношения только, если они не урегулированы ГК РФ, т.е. субсидиарно. Поэтому, если обучающийся и образовательная организация установили в договоре условие о платной пересдаче экзамена, зачета, т.п., то оно будет для них иметь обязательную силу, и соответствующие нормы Закона о защите прав потребителей не применяются.

В-третьих, ссылка на ст. 16 Закона о защите прав потребителей не является правомерной, т. к. содержащийся в ней запрет, о чем прямо говорится в названной статье, относится лишь к случаям, при которых дополнительная оплата производится «без согласия потребителя». В то же время, если такое согласие содержится в договоре, подписанном без оговорок студентами, то оно и выражает, закрепляет требуемое законом согласие потребителя.

Тем самым названные решения Министерства нельзя признать действующими как несоответствующие закону и не основанные на нем, поэтому они не подлежат исполнению. В то же время Министерство образования Российской Федерации не поставило под сомнение правомерность названных решений и не оспорило их, тем более, что в целом мнение коллегии носило рекомендательный характер.

Более того, названные положения были повторены в письме Министерства образования от 14 июня 2000г. «Об усилении контроля за исполнением законодательства в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования»,⁶³ которым предлагается руководителям средних специальных и высших учебных заведений исключить установление оплаты за пересдачу экзаменов, контрольных работ, зачетов.

Обратим внимание на то, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.97 № 1009 (с изм. и доп.) издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Таким образом, названные документы обоих министерств носят сугубо рекомендательный, а не обязывающий характер.

Принятые Правительством Российской Федерации Правила оказания платных образовательных услуг в сфере дошкольного, общего, профессионального образования вводят ряд требований к организации и проведению платного образования.

Так, Правила включают:

– требования обеспечения оказания услуг в полной мере в соответствии с образовательными программами и условиями договора, а при наличии свидетельства о государственной аккредитации в соответствии с государственными образовательными стандартами (п. 6);

– требования предоставления потребителю со стороны исполнителя достоверной информации об исполнителе и оказываемых образовательных услугах, направленной на обеспечение их правильного выбора (п. 7);

– содержание указанной информации (п. 8), включая наименование исполнителя, его место нахождения, сведения о наличии лицензирования о государственной аккредитации; данные о реализуемых образовательных программах, перечне образовательных услуг, включенных в основную плату по договору, и дополнительных услугах по выбору потребителя, стоимости услуг;

⁶³ Платные услуги образовательного учреждения. Справочник. С. 85-89.

сведения о порядке приема и требованиях к поступающим, о форме документа, выдаваемого по истечении обучения.

Исполнитель обязан по требованию потребителя предоставить устав образовательной организации либо положение о её территориальном подразделении, лицензию, иные документы, регламентирующие организацию образовательного процесса, к примеру, положение о порядке приёма, условия внутреннего распорядка, положение о промежуточной и итоговой аттестации обучающихся, основные и дополнительные образовательные программы, в том числе учебный план, осуществляемые как в счет основной платы, так и только с согласия потребителя; перечень категорий лиц, имеющих право на получение льгот в соответствии с законодательством (п. 10).

Следует обратить внимание на то положение одного из пунктов Правил, которым обязывают исполнителя сообщать по требованию потребителя и иные, относящиеся к договору и образовательной услуге, сведения.

Правила (п. 12) привносят и фактически новые нормы, по сравнению с Законом об образовании. Так, Правила обязывают соблюдать утвержденные исполнителем учебный план, годовой календарный учебный график и расписание занятий.

Правило обязательности соблюдения утвержденных образовательной организацией учебных планов, годового учебного графика и расписания занятий, нормативное закрепление которого в правовом акте такого уровня можно только приветствовать, не получило своей дальнейшей правовой поддержки в виде основания ответственности за нарушение этой нормы. Другими словами, возникает неопределенность в случае несоблюдения образовательной организацией учебного плана, названного графика и расписания занятий, пусть и обоснованных. Будет ли нести юридическую ответственность, и какую, в каком размере образовательная организация в этом случае? Каков должен быть порядок применения санкций? К сожалению, действующие нормативные правовые акты в сфере образования оставляют эти вопросы без ответа. При этом вряд ли можно применять напрямую указания

раздела III названных Правил «Ответственность исполнителя и потребителя». В соответствии с п. 21 Правил, исполнитель и потребитель несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору. При этом п. 20 подтверждает обязанность образовательной организации оказывать услуги, обусловленные следующими условиями:

- порядок оказания услуг определяется договором и уставом образовательной организации;
- сроки исполнения образовательной услуги должны быть установлены договором и уставом организации.

Тем самым вступает в действие положение абзаца «в» ч. 5 п. 1 ст. 13 («Устав образовательного учреждения») Закона об образовании о продолжительности обучения на каждом этапе обучения. В связи с этим возникает необходимость правовой квалификации действий, которые могут быть признаны как неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору. Является ли несоблюдение учебного плана, расписания занятий и в какой части, каком объеме нарушением договорных обязательств оказания образовательной услуги? Следует ли отнести к таковым: перенос занятий из-за неявки педагога, непригодности, неготовности учебных помещений, замену одного вида занятий другим?

Положениями п. 22 Правил предусматриваются права потребителя на возмещение ущерба, причиненного обнаруженными недостатками в оказании образовательных услуг, в том числе предоставлением их не в полном объеме. По выбору потребителя такими формами реализации названного права могут быть: безвозмездное оказание образовательных услуг; соответствующее изменение стоимости оказанных услуг; возмещение понесенных им расходов по устранению недостатков оказанных услуг своими силами или третьими лицами. Дополнительно п. 25 Правил предполагает и право требования полного возмещения убытков. Однако и здесь возникает неясность, в течение какого периода времени могут быть обнаружены недостатки, каким образом процессуально они могут быть устранены. Так, к примеру, обучение в частной

школе по основной программе длится пять лет и к концу обучения выявляются претензии родителей одного из обучающихся относительно плохого знания их ребенком основ обществознания. Возникает вопрос, а вправе ли в этом случае родители предъявлять этой образовательной организации требования уменьшить стоимость оказанных образовательных услуг, и как поступить, если подобный факт обнаружится вследствие получения ненадлежащей оценки на вступительных экзаменах в высшее учебное заведение?

Проведенный анализ действующего правового регулирования платного образования в современной России позволяет сделать вывод, что отношения по поводу организованного, целенаправленного воспитания и обучения на платной основе имеют сложный состав, в который входят как имущественные, имеющие гражданско-правовой характер, отношения, так и педагогические и организационные, складывающиеся по поводу собственно педагогического взаимодействия педагога и обучающегося. Этим отношениям соответствует правоотношение, определяющее основу юридической связи субъектов платной образовательной деятельности. Названные правоотношения вытекают из действующих нормативных правовых актов, регулирующих, во-первых, поведение граждан и юридических лиц по поводу обмена соответствующих образовательных действий («образовательные услуги») на денежный эквивалент и удовлетворение потребительских интересов отдельных граждан, общества, государства; во-вторых, непосредственное взаимодействие педагога и обучающегося в процессе, собственно, образовательных действий; в-третьих взаимоотношения обучающегося с образовательной организацией, образовательной организации с органами государственной власти и местного самоуправления по поводу оснований, порядка, условий предоставления образования.

Имущественные отношения, возникающие в результате товарно-денежного обмена в связи с образовательными действиями, регулируются нормами гражданского права и оформляются договором, имеющим гражданско-правовой характер. В то же время условия этого договора

определяются высокой социальной значимостью образования и тем обстоятельством, что предметом договора являются действия по реализации конституционного права личности на образование. В силу этого содержание договора носит сильно регламентированный характер, а его условия в большой степени определяются законодательством об образовании.

В то же время действующее законодательство об образовании в недостаточной степени регулирует порядок, условия предоставления, оказания платного образования на договорной основе, в результате чего существует целый ряд неурегулированных проблем, противоречий, в т. ч. с гражданским законодательством, и это приводит к ошибкам в правоприменительной практике. По нашему мнению, следовало бы в Законе об образовании, кодексе Российской Федерации об образовании закрепить гражданско-правовой характер договора об оказании образования на платной основе, установить его содержание, условия, порядок заключения, изменения, расторжения, в т. ч. в случаях, когда обучающийся не достиг 18 лет.

В то же время договорное оформление отношений сторон по поводу платного образования позволяет обеспечить охрану, защиту прав субъектов образовательной деятельности, в первую очередь обучающегося, посредством применения норм гражданского законодательства и дополнительно Закона о защите прав потребителей в части, неурегулированной Гражданским кодексом Российской Федерации.

В практическом смысле при заключении и исполнении договора желательно учитывать следующее.

1. При заключении договора образовательная организация обязана ознакомить другую сторону – обучающегося или его родителей (иных законных представителей) с условиями обучения, в т. ч. со свидетельством о государственной регистрации, лицензией, свидетельством о государственной аккредитации (если она предусматривается). При этом особое внимание должно обращать на приложение к лицензии, указывающее на условия обучения и разрешенные уровень, направления (специальности) образовательной

программы. В состав информации об условиях должны быть включены адрес места проведения образовательного процесса, уровень кадрового (преподавательского) состава, учебный план, иные условия обучения, например, часы занятий (утренние, дневные, вечером).

2. Необходимо весьма внимательно изучить условия договора на предмет установленных прав и обязанностей образовательной организации и обучающегося, их гражданско-правовой ответственности, порядка разрешения споров. В частности, это относится к установлению цены, порядка оплаты за обучение, ответственности за его нарушение, порядка изменения цены за обучение, условий изменения образовательной организацией учебного плана, графика, расписания занятий, оплаты дополнительных образовательных услуг, в частности – пересдачи экзаменов, зачетов, контрольных работ и т. п.

Особое внимание следует обратить на порядок изменения и расторжения договора.

Следует иметь в виду, что в соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации обучающийся вправе в любое время расторгнуть договор, отказаться от его исполнения при условии оплаты исполнителю, т.е. организации, фактически понесенных им расходов.

Желательно предусмотреть в договоре и ответственность образовательной организации за нарушение условий обучения.

По нашему мнению, чем подробнее составлен договор (в соответствии с действующим законодательством), тем больше защищенности он предоставляет его сторонам.

3. Применение договора как юридического средства оформления взаимоотношений позволяет в судебном порядке защитить права сторон.

Обучающийся, его родители должны знать, что условия договора, нарушающие права личности, могут быть обжалованы в суде.

В то же время стороны свободны в заключении договора, что касается и его условий. Никто не вправе вмешиваться в установление цены договора. При

установлении условий необходимо соблюдать педагогические и иные нормы, обусловленные законодательными, другими нормативными правовыми актами.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение договора влечет гражданско-правовую ответственность сторон в виде определенных санкций, которые оговариваются в договоре, например, неустойка, возмещение убытков, исполнение обязательства в натуре.

Глава V. Правовая ответственность в сфере образования

В предыдущей главе уже поднимался вопрос об ответственности сторон в договоре платного образования, которая носит гражданско-правовой характер. Надо сказать, что в действующем законодательстве об образовании в целом весьма слабо решены вопросы регулирования правовой ответственности в образовательном процессе. Нормы Закона об образовании, устанавливающие основания ответственности, носят, в основном, отсылочный характер (см. в частности п. 3 ст. 32 Закона об образовании). Лишь в отдельных случаях закон определяет конкретную ответственность – за ведение индивидуальной педагогической деятельности без регистрации (ст. 48) и за некачественное образование (ст. 49).

В то же время для отношений в сфере образовательной деятельности в силу их многопредметности, многоаспектности характерны, пожалуй, все виды правовой ответственности – гражданско-правовая, административная, уголовная, дисциплинарная. Авторитетный специалист в сфере образовательного права В. М. Сырых вводит и обосновывает особый вид юридической ответственности в образовательной деятельности, возникающей только при противоправном посягательстве на образовательные (педагогические) отношения.⁶⁴

Рассмотрим нормативно-правовое регулирование гражданско-правовой ответственности в сфере образования.

Гражданско-правовая ответственность (ГПО) характеризуется такими признаками, как имущественный характер санкций, компенсационно-восстановительная и стимулирующая функции ответственности; санкции применяются в пользу потерпевшего. Выделяют два вида ГПО – договорную, устанавливаемую соглашением сторон договора, и внедоговорную – за причинение вреда имуществу, жизни, здоровью гражданина, и за причинение морального вреда.

⁶⁴ См.: Сырых В.М. Образовательное право. С. 51.

В сфере образования можно выделить две группы оснований ГПО – за нарушение обязательств по договору платного образования и возмещение морального вреда. Если первая группа связана только с образовательным процессом на платной основе, то вторая – независимо от характера отношений образовательной организации и обучающегося.

Правовая ответственность образовательной организации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства по оказанию образовательной услуги, за её качество регулируется непосредственно договором и собственно требованиями, предъявляемыми законом к образованию. Тем самым выделяются общие основания ответственности образовательной организации, присущие ей как юридическому лицу – некоммерческой организации, предусматривающие гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность, и специальные основания, обусловленные характером собственно образовательной деятельности, педагогическими отношениями.

Закон об образовании определяет ряд оснований ответственности образовательной организации, в частности, за невыполнение функций, лежащих в его компетенции; реализацию не в полном объеме образовательной программы, учебного плана, расписания, качество образования, нарушение прав и свобод обучающихся и работников, их жизнь и здоровье во время образовательного процесса (п. 3 ст. 32).

Анализ норм Закона об образовании вскрывает и другие основания правовой ответственности, в частности, за ведение образовательной деятельности с нарушением лицензионных требований (лишение лицензии), за проведение образовательного процесса аккредитованной организацией не в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта (лишение государственной аккредитации) и ряд др.

В то же время Закон об образовании не устанавливает конкретных мер ответственности, за исключением связанных с некачественным образованием (ст. 48), давая отсылку в целом к законодательству Российской Федерации.

Однако, если ответственность в законодательстве об образовании носит в целом дисциплинарный и административно-правовой характер, то неисполнение и ненадлежащее исполнение образовательной услуги служат основанием наступления гражданско-правовой ответственности.

Гражданский кодекс Российской Федерации не дает прямого определения института гражданско-правовой ответственности, что связано, в первую очередь, с неоднозначностью его правового содержания.

Применительно к исполнению обязательства по договору платного образования проявление гражданско-правовой ответственности имеет свои специфические черты, которые определяют особенности правовой защиты потребителя образовательных услуг.

1. Повышенная ответственность образовательной организации как профессионального участника образовательной деятельности. С этих позиций в обязанности образовательной организации входит принятие всех мер для надлежащего исполнения взятых заказчиком обязательств даже при условии, что не всегда их исполнение зависит от её действий и воли при той степени заботливости и осмотрительности, какая требовалась от нее по характеру обязательства (задержка выдачи лицензии, свидетельства о государственной аккредитации, болезнь преподавателя и т. п.) (п. 3 ст. 401 ГК РФ).

Образовательная организация должна предусмотреть при заключении с обучающимися (их законными представителями) договоров платного образования возможные последствия, связанные с изменением учебного плана, заменой преподавателей, условий образовательного процесса, и детально регламентировать обоюдную ответственность сторон за неисполнение обязательств, включая условия об основаниях освобождения от ответственности, уменьшения объема ответственности. При этом по общему правилу образовательная организация не должна освобождаться от ответственности по своим основным обязательствам, связанным с организацией, проведением, обеспечением образовательного процесса.

2. Образовательная организация, не выполняя или ненадлежащим образом выполняя свои обязательства по договору оказания образовательных услуг, тем самым нарушает субъективное право обучающегося на получение образования, препятствует реализации им своего конституционного права.

Анализ деятельности образовательных организаций по возмездному оказанию образовательных услуг, основанный на практических наблюдениях, позволяет выявить основные факты, приводящие к нарушению прав обучающихся.

1. Зачастую не заключается в письменной форме договор об оказании образовательных услуг по программам дополнительного образования, как правило, имеющих краткосрочный характер.

2. Поступающего на обучение не знакомят под расписку с учебным планом (иным документом, его заменяющим).

3. Учебный план не входит в договор составной частью и подвергается нередко произвольному изменению со стороны администрации образовательной организации в процессе обучения. Хотя учебный план и является формой, выражающей трактование государственного образовательного стандарта (там, где это предусмотрено), он является всегда уникальным, особенным, т.к. образовательная организация вправе сама определять содержание обучения.

4. Образовательная организация, осуществляющая так называемый «публичный» набор, не объявляет план набора в соответствии с лицензией, т. е. число вакантных мест, начало, окончание приема.

5. В договоре нередко не указываются конкретные меры правовой ответственности образовательной организации за нарушение договорных обязательств, а также внедоговорных, но обусловленных законом (например, при потере лицензии, утрате силы свидетельства о государственной аккредитации).

Ранее мы показали, как устанавливается ответственность исполнителя и потребителя в предоставлении платного образования Правилами оказания

платных образовательных услуг в сфере дополнительного и общего образования. Эта ответственность носит гражданско-правовой характер, и ее возникновение обуславливается неисполнением либо ненадлежащим исполнением соответствующих договорных обязательств по осуществлению платной образовательной деятельности исполнителем.

Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 1064, ст. 1068, ст. 1069) предусматривает гражданско-правовую ответственность за причинение вреда личности или имуществу гражданина действиями юридического лица, его работниками в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов. Нормами ст. 1079 ГК РФ предусматривается ответственность юридических лиц и граждан, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих.

Предусмотренные ГК РФ правила о возмещении вреда противоправными действиями имеют общий характер, т. е. относятся к любому гражданину или юридическому лицу, подпадающим под правовое регулирование соответствующей главы 59. Образовательная же деятельность имеет свои специфические особенности, влекущие и установление иных, кроме указанных в Гражданском кодексе РФ, оснований внедоговорной гражданско-правовой ответственности.

По нашему мнению, следует в соответствии со ст. 151 и ст. 1100 ГК РФ, установить основания возмещения гражданину морального вреда, причиненного действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага.

Норма абз. 5 ст. 1100 ГК РФ закрепляет, что компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины причинителя вреда в иных случаях, предусмотренных законом, что дает основание закрепить в Законе об образовании эти основания. К таковым, по нашему мнению, следует отнести: прекращение образовательной организацией образовательного процесса в связи

с лишением (потерей) лицензии, нарушением ею лицензионных требований, банкротством образовательной организации, потерей ею статуса государственной аккредитации; необоснованный отказ от приема на обучение, неправильное применение образовательных технологий с причинением вреда обучающемуся.

Следует также закрепить основания ГПО за причинение вреда личности обучающегося в образовательном процессе на основании п. 1 ст. 1064 ГК РФ. При этом в соответствии с п. 2 ст. 1064 ГК РФ Законом об образовании может быть предусмотрено возмещение вреда при отсутствии вины причинителя вреда. В этом случае ответственность возлагается независимо от вины причинителя.

К таким неправомерным действиям, причинившим вред, может быть отнесена деятельность образовательных организаций, связанная с неправильной эксплуатацией источников повышенной опасности (оборудование, приборы, установки, проведение учебных экспериментов и т.п.), а также несоответствие условий образовательного процесса лицензионным требованиям, ведение образовательного процесса без лицензии в условиях, не соответствующих установленным требованиям. Вред может быть причинен также и имуществу обучающегося, и он тоже подлежит возмещению в полном объеме. Подобные нормы включают ряд законодательных актов Российской Федерации.

Введение и закрепление законодателем организационно-правовой формы образовательного учреждения, правовое положение которой, с одной стороны, позволяет самостоятельно извлекать доход от разрешенной деятельности и приобретать имущество в собственность, а, с другой, обуславливает субсидиарную ответственность учредителей по его обязательствам, парадоксальным образом совместило в названной правовой конструкции фактически несовместимые положения. Субсидиарная ответственность учредителя «просто» учреждения тем самым восполняет по смыслу этого правового образования имущественную несамостоятельность учреждения, т. к.

учредитель закрепляет за ним свое собственное имущество, финансирует его и разрешает самостоятельную деятельность в определенных, установленных уставом, пределах лишь в целях материального обеспечения основной уставной деятельности. По сути, учредитель должен ограничивать самостоятельную, направленную на извлечение дохода, деятельность, дабы не нести ответственности по долгам учреждения. В нашем же случае законодатель предоставил образовательному учреждению фактически полную свободу экономической, приносящей доход деятельности, предусмотрев при этом обязанность учредителя нести дополнительную ответственность за эту деятельность. Смешение элементов разных организационно-правовых форм юридического лица приводит к противоречиям, и в сущности нарушает права и интересы учредителей, и не соответствует жизненным реалиям. Особенно это очевидно в отношении ответственности граждан – учредителей образовательного учреждения. На поверхности лежит вопрос, а смогут ли граждане, не занимающиеся предпринимательской деятельностью, но являющиеся учредителями образовательного учреждения, нести имущественную, ответственность по долгам «прогоревшего» образовательного учреждения?

Видимо законодателю необходимо изменить правовое содержание формы образовательного учреждения, предусмотрев ее только для государственных и муниципальных образовательных учреждений, либо отказаться от принципа субсидиарной ответственности учредителя, что впрочем, по нашему мнению, для государственных и муниципальных учреждений, с учетом социальной значимости образования и конституционной обязанности государства обеспечить право на образование, вряд ли допустимо.

Вероятно, следует исключить в Законе об образовании норму об участии граждан в составе учредителей образовательного учреждения, тем самым вывести их из числа субъектов субсидиарной ответственности. В то же время физические лица вправе быть учредителями образовательных организаций, создаваемых в иных формах некоммерческих организаций.

Заключение

Реформирование общественных отношений в современной России обусловило и существенное расширение прав, свобод образовательных организаций, выражающееся, прежде всего в их экономической и правовой автономии, что, в свою очередь вызвало необходимость закрепить юридическими средствами самостоятельность выступления названных субъектов в гражданском, имущественном обороте. Вместе с тем возникают определенные сложности правового регулирования имущественных отношений, вызванные, в первую очередь, многоаспектным характером образования, его высокой социальной значимостью.

Наиболее наглядно это проявляется в противоречиях, возникающих в нормативном правовом регулировании образовательной сферы, правоприменительной практике, прежде всего в соприкосновении норм образовательного законодательства с правилами гражданско-правового характера.

Действующее российское законодательство сформировало определенные предпосылки для оформления участия образовательных организаций в экономическом обороте, в т. ч. в предпринимательских отношениях. Сюда следует отнести и закрепление правового статуса образовательной организации как юридического лица, некоммерческой организации, допущение занятия ею самостоятельной деятельностью, направленной на самообеспечение и самофинансирование.

В то же время реальная практика образовательной деятельности, формирование и развитие негосударственного, платного сектора образовательной сферы, повлекшее расширение имущественных отношений в области образования, а также весьма скромное финансирование бюджетных образовательных учреждений, свидетельствуют о недостаточности действующего нормативного правового обеспечения сложившихся

общественных образовательных отношений, пробельности, противоречивости существующих норм законодательства об образовании.

Во-первых, необходимо более четко определить понятийный базис гражданско-правового регулирования образовательных отношений во избежание правовой путаницы и правоприменительных недоразумений.

Во-вторых, установить непротиворечивое гражданскому законодательству, но достаточно определенное правовое положение субъектов образовательной деятельности, имея ввиду, в первую очередь, образовательные организации, их права, обязанности, правовое положение имущества, правовую ответственность. Подобные требования следует отнести и к законодательному оформлению самостоятельности образовательных организаций в части получения ими доходов, необходимых для обеспечения образовательной деятельности.

Образовательная деятельность имеет важнейший социальный приоритет, не является по своей правовой природе предпринимательской и подлежит, как и право на образование, юридической защите от чрезмерной экономизации и коммерциализации, использования образования как средства извлечения прибыли в частных целях.

В-третьих, подлежит серьезной правовой регламентации осуществление платной образовательной деятельности на договорной основе. При этом нормативное правовое регулирование должно осуществляться с учетом социальной значимости образования, обеспечения прав и свобод участников образовательной деятельности, невмешательства в их имущественные взаимоотношения, педагогических норм и требований гражданского законодательства.

В-четвертых, требуется расширить арсенал правовых средств защиты прав обучающихся, их родителей (иных законных представителей) в имущественных отношениях с образовательной организацией в платном образовании. Целесообразно предусмотреть в этом направлении расширение

внесудебных способов защиты обучающимися своих прав – через общественные сообщества и т. п.

В-пятых, весьма актуальным является правовое просвещение и образованность в обеспечении и отстаивании, защите своих прав и законных интересов всеми участниками образовательной деятельности.

Особая ответственность лежит здесь на органах государственной власти и местного самоуправления, которые обязаны охранять, защищать образование, но, не покушаясь на частные права и свободы обучающихся и образовательных организаций, должны действовать на принципах законности и соблюдения правопорядка.

Использованные источники

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации 1993 г.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ). Часть первая //Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). 1994. № 32. Ст.3301;Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая //СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
3. Закон Российской Федерации «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13. 01. 96.) //СЗ РФ. 1996. № 3. С. 150.
4. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» //СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.
5. Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» (в ред. Федерального закона от 09. 01. 96. //СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.
6. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» //СЗ РФ. 1996. № 3 Ст. 145.
7. Правила оказания платных образовательных услуг в сфере дошкольного и общего образования. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 505 (от 1 апреля 2003г.) //Российская газета. 2001. 11 июля. Российская газета. 2003. 8 апреля.

Литература

1. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999.
2. Брагинский М. И. Договор подряда и подобные ему договоры. М.: Статут, 1999.
3. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: общие положения. М.: Статут, 1997.
4. Гражданское право. Часть I. Учебник / Под ред. Толстого Ю. К., Сергеева А. П. М.: ТЕИС, 1996.
5. Гражданское право: В 2-х томах. Т. I: Учебник / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. - 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 1998.
6. Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе / Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. Сборник памяти С. А. Хохлова. Отв. ред. А. Л. Маковский М.: Исследовательский центр частного права. 1998.
7. Зимняя И.А. Педагогическая психология: Учебное пособие. Ростов / Д., 1997.
8. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). Изд. 2-е испр. и доп. с использованием судебной-арбитражной практики / Рук. авторского коллектива и отв. ред. доктор юридических наук, профессор Садиков О. Н. - М., 2002.
9. Залесский В. В., Каллистратова Р. Ф. Комментарий к Федеральному закону “О некоммерческих организациях”: 3-е изд., испр., доп. и перераб. М.: Юрайт-М, 2001.
10. Комментарий к Закону Российской Федерации “Об образовании” / Отв. ред. Шкатулла В. И. М.: Юристъ, 1998.
11. Куров С.В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. М., 1999.

12. Международная стандартная классификация образования (МСКО) ЮНЕСКО / пер. Волковой И. Е. М., 1998.
13. Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. М., 1997.
14. Платные образовательные услуги образовательного учреждения. Справочник. 2-е изд. – М., 2001.
15. Розовски Г. Университет. Руководство для владельца. М. – Иерусалим, 1994.
16. Суханов Е.А. О правовом статусе образовательных учреждений//Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2002. № 11.
17. Сырых В. М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000.
18. Твердова Т. В. Правосубъектность образовательного учреждения по гражданскому праву Российской Федерации. Автореферат дисс. на соиск. уч. ст. канд. юр. наук. – М., 2003.
19. Шкатулла В. И. Образовательное законодательство: юридические и практические проблемы. / Под ред. Кудрявцева Ю. А. М., 1997.
20. Юрьева Т.В. Некоммерческие организации: экономика и управление. Учебное пособие. – М., 1998.
21. Яковлев В. Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000.