

ПУБЛИЧНЫЕ И ЧАСТНЫЕ ИНТЕРЕСЫ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ

(часть 1)

Булаев Н.И.¹

Самоуправление в образовательной организации по своей природе представляет интегральное выражение частных интересов субъектов деятельности и результат деятельности членов научно-образовательного сообщества. Российское законодательство вводит самоуправление в образовательной деятельности как отдельный нормопринцип наряду с государственным регулированием. Государственная система управления и система самоуправления в области образования взаимодействуют между собой. Нормы отраслевого законодательства, регламентирующие должное и возможное поведение, исходят из признания ценностей и критериев оценки поступков людей. Нормы, относящиеся к самоуправлению, ориентированы на добровольное и заинтересованное отношение людей, поддержанное личными стимулами и мотивами.

Образование представляет собой область права, в котором частные интересы субъектов деятельности не находятся в конфронтации к публичным интересам. Государственные интересы направлены на возможно более адекватное удовлетворение частных интересов участников образовательной деятельности. Только недостаток ресурсов является основанием для введения конкурсного отбора среди обучаемых, а не конфликт публичных и частных интересов.

Публичные интересы в образовании своей базой имеют частные интересы субъектов. Государственные нужды в образовании формируют с учетом экспертных оценок и мнений образовательного сообщества. Но менталитет членов образовательного сообщества не всегда вписывается в жесткие рамки и механизмы государственного управления. Нормы финансового права и четкая бюджетная процедура плохо сочетаются с принципами самоуправления. Государственная политика в области образования обязана совмещать административную однозначность с уважительным и деликатным отношением к сообществу творческих личностей. Эти проблемы в юридической и философской литературе недостаточно исследованы. Доктрины континентального нормативного права,

исторической и экуменической школ ориентированы на выявление природы правообразующего субъекта, а не на то, кто и как воспринимает, оценивает и реализует право². Гармонизация публичных и частных интересов в системе образования является необходимой целью для эффективного законодательного регулирования. Самым действенным гарантом легитимности социального порядка является заинтересованность субъекта деятельности, основанная на личной мотивации и частном интересе.

Это эффективнее, чем формы принуждения. В теории социального действия существует формула «Господство есть шанс встретить повиновение определенному приказу».

Данная работа имеет целью анализ правовых особенностей представления публичных и частных интересов в системе образования Российской Федерации.

Публичные и частные интересы выражаются через нормы публичного и частного права. Различать частное и публичное право начали в Древней Греции, примерно в VI в. до н.э. Тенденция была продолжена в римском праве. Известна формула: «Publicum jus est, quod at statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet», что в переводе звучит так: «Публичное

право есть то, которое относится к состоянию римского государства, частное право есть то, которое относится к пользе отдельных лиц, ибо существует польза публичная и польза частная». Институт *ordre public* (публичного порядка) был призван защищать публичный порядок государства. В римском праве специально выделялись иски частные (*actiones privatae*) и иски народные (*actiones populares*)³. При помощи народных исков защищались общественные интересы, причем обратиться с таким иском мог любой гражданин как представитель государства.

В законодательстве СССР деление права на публичное и частное не подчеркивалось. Но это не являлось индивидуальной особенностью только советского права. В традиционном англосаксонском праве также нет такого деления. Только в настоящее время некоторые английские авторы говорят, что деление права на публичное частное стано-

Образование представляет собой область права, в котором частные интересы субъектов деятельности не находятся в конфронтации к публичным интересам. Государственные интересы направлены на возможно более адекватное удовлетворение частных интересов участников образовательной деятельности.

¹ Булаев Николай Иванович — депутат Государственной Думы, Председатель Комитета Государственной Думы по образованию и науке, кандидат педагогических наук, доцент.

² Тихомиров Ю.А. Закон, стимулы, экономика. — М.: Юридическая литература, 1989. — С. 252.

³ Салогубова Е.В. Римский гражданский процесс. — М., 1997. — С. 84.

вится реалией британского права¹. Строгого разграничения права на публичное и частное формально не существует². Однако это различие признано не только российским, но и международным юридическим сообществом.

Практически каждая отрасль права России содержит нормы публично правового и частнопровового характера. Существует представление о праве как воле господствующего класса или народа, возведенной в закон. Но право также является инструментом и средством согласования интересов. Право сочетает императивные, диспозитивные и рекомендательные нормы публичного и частного права. В образовательном законодательстве используют инструменты правового и внеправового регулирования, отражающие динамику воздействия на сознание и поведение людей. Государственное регулирование является публично-правовым по целям, институтам, процедурам, средствам обеспечения и сочетает нормы разрешающие, запрещающие, регламентирующие, стимулирующие, ограничивающие отдельные действия или процедуры. Используются разные виды норм, включая: нормы-цели, нормы-принципы, нормы-стимулы, нормы-статусы, нормы-ограничения. Выбор норм определяет социально-экономическая ситуация, под которую подстраивается государственная политика³. Создание правовых условий для саморегулирования означает использование договоров в частном и публичном праве, а также самообязательств субъектов в их отношениях между собой.

Законодательство Российской Федерации в области образования имеет сложную иерархическую структуру. Оно основано на Конституции Российской Федерации и включает в себя федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, направленные на регулирование образовательных правоотношений.

Конституция Российской Федерации определяет право каждого на получение образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Этот тезис может быть рассмотрен как обязательство для муниципальных образований создавать и финансировать образовательные учреждения. Нормативные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, являются составной частью законодательства Российской Федерации в области образования в той части, в которой они наделены государственными полномочиями федеральным законом. Муниципальные нормативные правовые акты в области образования можно рассматривать как направленные на исполнение государственных гарантий; как направленные на исполнение договорных отношений; а также как инициативные. Конституция Российской Федерации устанавливает наличие муниципальных образовательных учреждений с целью обеспечения государственных гарантий личных прав граждан на образование. Дополнительно органы местного самоуправления по поручению и при финансовой поддержке федеральных органов исполнительной власти или органов власти субъекта Российской Федерации могут взять на себя функции по обеспечению деятельности образовательных

организаций на подведомственных территориях. Наконец, муниципальные образования могут своей волей инициировать создание и финансирование из своего бюджета образовательных учреждений. Потому муниципальные школы и муниципальные высшие учебные заведения наличествуют на территории России. Конечно, нормативные правовые акты, изданные муниципальными образованиями для регламентации правоотношений в области образования, не должны противоречить или препятствовать исполнению государственных обязательств Российской Федерации в области образования.

Нормативные правовые акты муниципальных образований не могут быть отнесены к государственным нормативным правовым актам. Правовая деятельность органов местного самоуправления, как власти муниципальных образований, относится к институту публичного права в той мере, в какой интегрирует частные интересы и выражает волю жителей муниципального образования.

Конституционные права граждан на получение образования не могут быть реализованы вне общественной поддержки. Обучаемый использует библиотеки и иные источники информации, посещает учебные занятия, а также и иным

образом вступает во взаимоотношения с общественными или государственными образовательными структурами. Бесплатное пользование библиотеками представляет собой форму скрытой выгоды и может быть отнесена к доходу согласно статьи 41 Гражданского кодекса Российской Федерации. Поэтому налоговое законодательство должно учитывать подобные аспекты образовательной деятельности.

Каждая образовательная структура имеет свой устав и правила внутреннего распорядка. Поэтому уставы, регламенты и иные нормативные документы, подготовленные и принятые субъектами образовательной деятельности, становятся составной частью законодательства Российской Федерации в области образования после соответствующего утверждения их в установленном порядке уполномоченными органами местного самоуправления, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Правоотношения в области образования (образовательные правоотношения) возникают между обучающимися, образовательными организациями, педагогическими работниками и иными лицами в процессе получения образования, обусловлены образовательным процессом и прекращаются по окончании образовательного процесса.

Образовательное правоотношение содержит в себе образовательную и воспитательную функции. Образовательная функция направлена на передачу обучающимся системы научных знаний, навыков и умений. Воспитательная функция образования направлена на формирование у обучающегося социально-общественных и морально-этических взглядов, установок и убеждений. Обязательства субъектов правоотношений, установленные законодательством Российской Федерации в области образования, должны исполняться надлежащим образом в соответствии с требованиями закона, иных право-

Практически каждая отрасль права России содержит нормы публично правового и частнопровового характера.

¹ Loughlin M. Theory and Values in Public Law: An Interpretation // Public Law. Spring 2005. P. 58.

² Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права, № 5, май 2005 г.

³ Булаев Н.И. Законодательное обеспечение образовательной и научной деятельности // Федеральный справочник, выпуск 15. — М., 2004, Родина-ПРО. — С. 415—420.

вых актов и условиями обязательств, а при отсутствии таких требований и условий — в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями.

В случаях, когда образовательные отношения прямо не урегулированы законодательством или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай делового оборота, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, должно применяться гражданское законодательство, регулирующее сходные отношения по принципу аналогии закона. При невозможности использования аналогии закона права и обязанности сторон должны определяться, исходя из общих начал и смысла законодательства, принципов и задач государственной политики в области образования, а также требований добросовестности, разумности и справедливости. Это не означает стихийную регуляцию, когда существует множество урегулированных правом и внеправовых фактических отношений. Последние можно назвать неформальными отношениями, которые складываются между людьми в силу их социально-психологических ценностей, мотивов и целей деятельности. Такие отношения формируются и существуют до принятия соответствующих правовых актов, в ходе их действия и после изменения или отмены.

Неформальные отношения можно условно разделить на позитивные неформальные отношения, которые способствуют выбору правомерного поведения и группу неформальных отношений, отражающие противоправные ценности и мотивы деятельности. Из практики известны некоторые неформальные противоправные отношения, базирующиеся на отрицательных явлениях действительности. Негативные неформальные отношения иногда прямо свидетельствуют о недостатках самой образовательной системы. Например, продажа дипломов о высшем образовании без предоставления образовательных услуг свидетельствует о том, что покупателю нет нужды в знаниях или умениях. О том же говорит и нежелание выпускников вузов работать по приобретенной специальности. Неформальные негативные образовательные правоотношения можно рассматривать как конфликт частных и публичных интересов в области образования. Подобные проявления права нужно изучать и искоренять.

Различные способы регулирования должны применяться с учетом динамики общественных ситуаций, сознания и поведения людей. Современная реформа законодательства в области образования будет направлена на расширение саморегуляции и самоуправления, что находит свое выражение в договорной практике на предоставление образовательных услуг. Договор (*contractus*) позволяет рассматривать его как основание возникновения правоотношения, как само правоотношение, возникшее из этого основания, и как форму, которую соответствующее правоотношение принимает. Соответственно, термин *contractus* в известной мере адекватен понятию правоотношения как такового. После разделения оснований возникновения обязательств на договоры и деликты *contractus* стал рассматриваться как снабженное иском *conventio* (соглашение) в отличие от такого же соглашения, лишенного защиты (*actum*)¹. Предоставление услуг государственным или муниципальным образовательным учреждением совершается в порядке публичной оферты или договора. Договор в области образования может быть заключен на предоставление образовательных услуг, включая воспитание и (или) обучение.

Категории «образование» и «обучение» имеют разный статус. Под образованием российский законодатель понимает «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)». Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается, соответственно, «достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом».

Понятия «образовательные услуги» или «обучение» шире, чем понятие «образование». Основное их различие состоит в том, что «образование» сопровождается официальной констатацией достижения гражданином установленных государством образовательных уровней. «Образование» предполагает наличие ученика и учителя как активных субъектов деятельности. «Образование» осуществляется по государственному регламенту с обязательным использованием набора образовательных стандартов, программ и специальностей, соответствующих уровням и ступеням образования. Область употребления категории «обучение» включает в себя «образование», но зона его использования гораздо шире. То же можно сказать относительно категории «образовательные услуги». Обучение производится практически во всех областях жизнедеятельности человека, а не только в той, которую регулируют отраслевые федеральные законы об образовании. Могут быть использованы разные критерии для обозначения факта обучения по направлениям иным, чем указанные в государственной системе образования. Например, при обучении шахматной игре уровень подготовки учащихся определяют путем участия в квалификационных турнирах, при обучении скорочтению учитывают объем текста, при оценке знания правил дорожного движения используют тесты. Отсутствие стандартизованных критериев оценки процесса и результата обучения обуславливает невозможность однозначной стандартизации материалов, которые готовит сторона, предоставляющая образовательные услуги. В указанных случаях авторское право может быть распространено и на содержательную сторону указанных материалов. Предоставляющий образовательные услуги может быть автором особого направления по обучению определенным специфическим знаниям и навыкам, как, например, разработчики программного обеспечения, обучающие своих пользователей.

В образовательном процессе используют информационные ресурсы для создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю с целью последующего применения. Документированная информация, предоставляемая при оказании образовательной услуги и предназначенная для передачи знаний или обучения навыкам, может стать объектом интеллектуальной собственности. К документированной информации может быть отнесена информация, зафиксированная на материальном носителе, с рефератами, позволяющими ее идентифицировать. Различные объекты интеллектуальной собственности имеют свои специфические особенности, в частности они могут быть отнесены к нематериальным активам образовательного учреждения и могут одновременно использоваться несколькими лицами. Все объекты интеллектуальной собственности, являющиеся результатами или проявле-

¹ Дернбург Г. Пандекты. Обязательственное право. — М., 1900. — С. 18.

ниями интеллектуального труда и творческой деятельности, подпадают под юрисдикцию законодательства об авторских и смежных правах.

Лицо, правомерно реализующее образовательную деятельность, как правило, осуществляет свои или делегированные ему правомочия в части владения, пользования и распоряжения результатами интеллектуальной деятельности. Возникшее право по своей правовой природе является абсолютным. Теория исключительности авторских прав была детально разработана еще в русской дореволюционной литературе¹. Признак исключительности означал монополию обладателя авторского права на использование произведения. Термин «авторское право» иногда употребляется в разных значениях². Под выражением «авторское право» понимается не только собственно авторское право, но и примыкающие к нему смежные права, строящиеся по типу авторского права и появившиеся сравнительно недавно. В узком значении «авторское право» не включает в свой состав смежные права.

Право авторства осуществляется самим автором. Исключительные имущественные права на использование произведения первоначально всегда принадлежат автору. Имущественные авторские права распространяются на формы и способы использования произведений, которые прямо указаны в законе. Однако после создания произведения эти права могут в силу закона или договора перейти к другим лицам. Образовательное учреждение, как работодатель, не может быть обладателем прав на творческие результаты преподавательского труда, если уставом или договором не определено иное.

Служебные произведения находятся в особом правовом режиме. Служебными произведениями могут являться научные монографии, методические руководства, переводы, практикумы, лекционные демонстрации и иное. Личные неимущественные права на такие произведения в полном объеме сохраняются за их авторами. Работодатель, получив служебное произведение, созданное работником, не вправе приписывать его другому автору или исказить его содержание. Работник, создавший служебное произведение, не может препятствовать его обнародованию. Имущественные авторские права на такое произведение переходят к работодателю целиком, причем на весь срок их действия. Прекращение трудовых отношений не влияет на права, уже приобретенные работодателем. Переход к работодателю исключительных прав на использование служебного произведения происходит на основе трудового договора.

Работодатель вправе самостоятельно использовать полученные авторские права на служебные произведения либо передавать их для использования другим лицам. Работник и работодатель могут заключить договор (по своей форме это или отдельный договор, или часть трудового договора), в соответствии с которым к работодателю переходят не все имущественные права на использование служебного произведения. Устав образова-

тельного учреждения или типовой договор с учащимся о предоставлении образовательных услуг могут содержать положения, регламентирующие распределение прав на объекты интеллектуальной деятельности, созданные участниками образовательного процесса. Указанные положения можно рассматривать как обязательную составляющую порядка «регламентации и оформления отношений образовательного учреждения и обучающихся, воспитанников и (или) их родителей (законных представителей)», предусмотренных подпунктом з) пункта 5 части 1 статьи 13 закона «Об образовании».

Обучающий и обучаемый являются участниками образовательного процесса, часто и соавторами продуктов, являющихся результатом образовательного процесса (рефератов, аналитических материалов, сочинений или иных описаний). Авторские права на продукт образова-

тельной деятельности могут возникнуть у обучающегося. Произведением считается результат творческой деятельности человека, выраженный в объективной форме. Например, выпускники вузов являются полноценными авторами своих дипломных работ, выполненных при содействии руководителя дипломной практики³. Студенты, участвовавшие в научной работе и подготовке научных отчетов, также обладают авторскими правами в пределах, установленных законодательством. Если автор создал произведение, не заимствуя формы и

содержания других произведений, то оно является самостоятельным. Самостоятельным будет и такое произведение, форма которого создана самим автором, а элементы содержания совпадают с элементами содержания чужого произведения (в результате заимствования или объективного совпадения). Авторам произведений принадлежат все личные неимущественные и имущественные субъективные авторские права в полном объеме. Правовая охрана для устного или рукописного произведения возникает с момента его выражения в объективной форме или с момента публичной демонстрации.

Новые технологии в области образования или обучения могут иметь своей основой новые или усовершенствованные средства, в частности: аппаратные устройства, методы или способы для ведения образовательного процесса. Отношения, возникающие в связи с правовой охраной и использованием изобретений, полезных моделей и промышленных образцов регулирует Патентный закон Российской Федерации. Нормы патентного права в полной мере применимы к объектам интеллектуальной собственности, используемым при оказании образовательных услуг. Правовое регулирование объекта интеллектуальной собственности, используемого в области образования, может строиться по аналогии с другими объектами. Для этого нужно с достаточной степенью детализации определить характеристики приложимых к рассматриваемому объекту норм, а также смоделировать направленность и целесообразность тех или иных процессов регулятивного воздействия.

Служебные произведения находятся в особом правовом режиме. Служебными произведениями могут являться научные монографии, методические руководства, переводы, практикумы, лекционные демонстрации и иное.

¹ Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права) Часть первая. Часть вторая. // Киев, 1890 г., Оттиск из университетских Известий 1889 г. Напечатано по определению Совета университета Св. Владимира.

² Гаврилов Э.П. Комментарий к закону «Об авторском праве и смежных правах» // Охрана интеллектуальной собственности в России. Сборник законов, международных договоров, правил Роспатента с комментариями (Отв. ред. Л.А. Трахтенгерц, науч. ред. В.М. Жуйков) Юридическая фирма «Контракт», 2005.

³ Селицкий Г. Такая странная судьба диплома... Бизнес-адвокат, 1999, № 23.

Особое место в системе регулирования занимают правоотношения в области дистанционного образования. Закон «Об авторском праве и смежных правах» дополнен авторским правомочием, которое получило название «Интернет-право»: «Сообщать произведение таким образом, при котором любое лицо может иметь доступ к нему в интерактивном режиме из любого места и в любое время по своему выбору (право на доведение до всеобщего сведения)». Как отмечают некоторые авторы¹, введение в законодательство специального права на доведение произведения до всеобщего сведения не является гарантом того, что российский сегмент Интернет станет более цивилизованным и за размещенные на сайтах произведения науки, литературы и искусства потекут авторские гонорары.

Использование компьютерных сетей для передачи информации и реализации образовательных услуг пока не отрегулировано с достаточной полнотой. В начале 2002 года Постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии было решено ввести в действие для применения в Российской Федерации ГОСТ 7.83-2001 «СИБИД. Электронные издания. Основные виды и выходные сведения» в качестве государственного стандарта Российской Федерации с датой введения в действие 1 июля 2002 года. Особенности правового регулирования отношений, связанных с использованием Интернет, обуславливают необходимость обобщения юридических норм и технических регламентов.

Образовательный процесс может служить источником инноваций. Интеллектуальная деятельность рождает инновации. Признаки творческой деятельности содержат действия и обучающего и обучаемого. Оба субъекта образовательного процесса создают и используют результаты своего и заимствованного творческого труда. До 2004 года отраслевое законодательство в области образования содержало особые правовые нормы, которые отражали тогдашний подход законодателя к распределению прав на объекты интеллектуальной собственности в области образования. Закон Российской Федерации «Об образовании» в части 7 статьи 39 устанавливал, что образовательному учреждению принадлежит право собственности «на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности». Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части 2 статьи 27 устанавливал, что высшему учебному заведению принадлежит право собственности на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом деятельности высшего учебного заведения». При желании упомянутые нормы можно было трактовать, как источник правовой коллизии отраслевых законов с Патентным законом Российской Федерации, а также с положениями Закона Российской Федерации «Об

авторском праве и смежных правах». Упомянутые нормы придавали оттенок служебного взаимодействия всем объектам интеллектуальной собственности. Из действующей редакции текста отраслевых законов упомянутые нормы исчезли². В 2004 году были исключены, соответственно, часть 7 статьи 39 из текста закона «Об образовании» и часть 2 статьи 27 из текста закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Статус объектов интеллектуальной собственности, созданной в образовательных учреждениях, не стал яснее после такой реформы образовательного законодательства и нуждается в уточнении.

Многие продукты творческого труда, создаваемые для реализации образовательного процесса или созданные вследствие реализации образовательного процесса, обладают свойствами, присущими объектам интеллектуальной собственности. Каждое произведение состоит из структурных элементов, таких как стиль или система изложения, художественные образ или сюжет, тема или идея изложения, научные трактовки или обоснования, набор гипотез или фактов. Некоторые из этих элементов воспринимаются непосредственно и относятся к форме произведения. Другие элементы составляют содержание произведения. Элементы содержания любого авторского произведения могут появляться в творчестве разных лиц, работающих независимо друг от друга. С формой это случается реже. Образовательный процесс не может быть реализован без активного и заинтересованного взаимодействия обучающего и обучаемого. Каждый учебный год и в каждой учебной группе преподаватель обучает тем

Образовательный процесс может служить источником инноваций. Интеллектуальная деятельность рождает инновации. Признаки творческой деятельности содержат действия и обучающего и обучаемого. Оба субъекта образовательного процесса создают и используют результаты своего и заимствованного творческого труда.

же предметам новых учеников, других, не тех что вчера или год назад. Образовательные инновации по сути перманентны. Преподаватель всегда модифицирует образовательный процесс, адаптируя его под обучаемый контингент. В образовательном процессе наличествует инновационный компонент, как составляющая эффективного обучения. Инновационную составляющую нельзя вычлнить или исключить из образовательного процесса. Поэтому лекция или урок, как объект авторского права не представляют окостеневшую конструкцию, не всегда повторяются даже в существенных деталях. Любое изменение средств технического сопровождения лекции или урока вынуждает менять форму или способ изложения учебного материала и тоже служит источником модернизации образовательного процесса.

Инновационный характер образовательного процесса является источником создания объектов интеллектуальной собственности, что отражает частноправовой характер творческой деятельности в образовании. Охрана авторских прав обеспечивается государством. В области авторского права публичные интересы не конкурируют с частными.

(Продолжение следует.)

¹ Погуляев В. Об «Интернет-праве» // ЭЖ-Юрист, 2004, № 34.

² Булаев Н.И., Бердашквич А.П. О развитии законодательства в области образования // Аналитический вестник Государственной Думы, 2004, выпуск 22, с. 3–28.