

В. В. Астахов

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ
ЧАСТНОГО ВУЗА В КОНТЕКСТЕ НОВОГО ЗАКОНА
«О ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАНИИ»**

Экономический и социальный кризис обнажил наиболее острые проблемы современного украинского общества, которые требуют скорейшего разрешения. При этом, без сомнения, тяжелейшей из них остается гражданское противостояние на востоке страны. Но если эти события и связанные с ними бедствия социального характера оставить за пределами нашего исследования, то очевидно, что следом за решением военных проблем «оперативного вмешательства» потребует действующее образовательное законодательство, в котором остается множество изъянов, повторов, противоречий. А поскольку высшее образование выступает главной составляющей системы образования, то основное внимание в настоящей работе будет уделено рассмотрению проблем законодательства, регулирующего деятельность высшей школы Украины в целом, и закону «О высшем образовании» (далее – Закон)¹, в частности.

Так, до сих пор действует немало «старых» по содержанию, хотя и принятых в период независимости, нормативных актов, содержащих нормы, не соответствующие современным реалиям. Например, правило об отчислении из вуза студентов, получивших в сессию более двух неудовлетворительных оценок². Правильность данной нормы не вызывает никаких сомнений, но только для студентов, обучающихся за счет бюджетных средств. Однако очевидно, что в условиях, когда подавляющее большинство студентов обучается за свой собственный счет, причем не только в частных вузах, это правило устарело. Причем следует учитывать, что число «бюджетных» мест в вузах в соответствии с намечающимися изменениями в Налоговый Кодекс³ будет сокращаться, что может ухудшить и без того непростой климат в студенческой

¹ О высшем образовании : Закон Украины от 01.07.2014 г. № 1556-18 [Электронный ресурс] // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

² См. ч. 2 п. 3.12.2.3 Положения об организации учебного процесса в вузах, утвержденного приказом МОН № 161 от 02.06.1993 года.

³ Подробнее см.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53072

среде, связанный с существенным сокращением льгот для лиц, обучающихся в вузах.

Кроме того, одной из главных проблем действующего образовательного законодательства является отсутствие его корреляции с гражданским законодательством. Проиллюстрировать это может нормативное требование к так называемому уставному фонду вуза, «размер которого должен быть не меньше расчетной стоимости обучения слушателей, количество которых обусловлено объемом приема»⁴. Логика законодателя понятна. В ее основе лежит намерение исключить возможные имущественные потери потенциальных потребителей образовательных услуг в случае ликвидации вуза, другими словами, гарантировать ненаступление этих потерь за счет средств уставного фонда последнего.

В то же время, исходя из признаков вуза как юридического лица, такой признак, как самостоятельная имущественная ответственность, означает, что его участники (учредители) не отвечают по его обязательствам, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам первых. То есть, каждое юридическое лицо самостоятельно несет ответственность по своим обязательствам. А необходимой предпосылкой такой ответственности является наличие у вуза обособленного имущества, которое при необходимости может служить объектом притязаний кредиторов. Существующие исключения из этого правила для некоторых юридических лиц, в том числе для государственных вузов, не колеблют общего правила, поскольку ответственность государства в данном случае является лишь субсидиарной, т. е. дополнительной к ответственности самого вуза.

Поэтому недопустимо проводить аналогии между гарантией прав обучающихся и ответственностью вуза, поскольку гарантия – это способ обеспечения обязательства, а не инструмент ответственности. Гарантией нельзя искусственно подменять ответственность. Гарант, возмещающий кредитору основное обязательство чужой долг, только исполняет свою обязанность по договору гарантии. Юридическое же значение уставного фонда и его деление на доли заключается в наделении участников правом

⁴ П/п. 4, п. 7 ст. 27 Закона Украины «О высшем образовании» (2014 г.) и ч. 1, п. 2 Положения про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 р. № 228 із змін. та доп., затв. постановою Кабінету Міністрів України від 12.02.1996 р. № 200. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/200-96-п>

заявлять притязания юридическому лицу, созданному в организационно-правовой форме общества, при ущемлении их имущественных интересов.

И последнее. Долгожданный Закон, принятый ВР Украины 1 июля 2014 года, стал значительным событием в деле реформирования законодательства, регулирующего деятельность высшей школы. Несмотря на наличие нескольких проектов и длительную процедуру их широкого обсуждения, в том числе с вузовской общественностью, итоговый нормативный акт вобрал в себя большинство прогрессивных норм, отражающих реалии сегодняшнего состояния высшего образования. К основным изменениям можно отнести следующие: закрепление европейской системы образовательно-квалификационных уровней и степеней высшего образования – младший специалист, бакалавр, магистр, доктор философии и доктор наук. Расширение автономии вузов, деятельность которых базируется на принципах автономии и самоуправления, в том числе и в финансовой сфере.

Кроме этого, автономия предполагает возможность для вузов самостоятельно определять организацию учебного процесса, выбирать типы программ подготовки, присуждать ученые степени и признавать ученые степени, полученные в иностранных вузах, создавать и реорганизовывать свои структурные подразделения, осуществлять совместную деятельность с другими вузами, пользоваться собственными земельными участками, проводить финансово-хозяйственную деятельность и распоряжаться собственными финансовыми поступлениями, в том числе полученными от предоставления дополнительных платных образовательных услуг, открывать текущие и депозитные счета в банках.

Вузы получили право наряду с дипломом государственного образца выдавать собственные документы о высшем образовании, а также имеют право выдавать совместные дипломы, в том числе с иностранными вузами. Создание Единой государственной электронной базы по вопросам образования и Национального агентства по качеству высшего образования, в состав которого должны войти все вузы независимо от формы собственности.

Законом отменена аккредитация вузов, т. е. вместо статусного определения «учебные заведения III–IV уровня аккредитации» вузы будут делиться на три типа: Университет; Академия, Институт и Колледж. В отличие от университета, институты и академии могут быть лишь отраслевыми учебными заведениями, а колледжи осуществляют подготовку на уровне младшего специалиста. Также детально регламентированы правила приема в вузы абитуриентов для получения

степени младшего специалиста или бакалавра, который осуществляется по результатам внешнего независимого оценивания (ВНО) знаний и конкурса их творческих/физических способностей, а также учитывает средний балл аттестата. Правила приема определяет вуз, однако доля сертификата ВНО в конкурсном балле должна быть не меньше 20%, средний балл аттестата должен занимать не более 10%, а доля конкурса творческих/физических способностей абитуриента не должна превышать 50% общего балла.

К сожалению, перечислить все положительные изменения не представляется возможным, однако нельзя не упомянуть об одном из главных недостатков Закона, который касается правового статуса вуза. Точнее, об отсутствии в Законе долгожданной нормы о равенстве правового статуса вузов, основанных на различных формах собственности. Это снова не позволяет обеспечить для последних равные возможности в условиях достаточно острой конкурентной напряженности в сфере предоставления образовательных услуг, поскольку согласно ст. 157 Налогового Кодекса Украины частные вузы не отнесены к неприбыльным юридическим лицам в отличие от вузов государственных.

Это снова обусловлено, по нашему мнению, тем, что нормы, закрепленные в ст. 27 Закона, а именно: «Высшее учебное заведение создается в форме государственного, коммунального, частного учреждения и работает на основе неприбыльности» (п. 1) и «Вузы имеют равные права при осуществлении образовательной, научной и иной деятельности» (п. 4) – являются декларативными. Доказательством этого служит отсутствие в Заключительных положениях Закона нормы о необходимости внесения соответствующих изменений в Налоговый Кодекс (наряду с требованием внести изменения в почти десять законов). А поскольку согласно нормам Налогового Кодекса: «Изменение положений Налогового Кодекса может осуществляться исключительно путем внесения изменений в настоящий Кодекс» (п. 2.1) и «Установление и отмена налогов и сборов, а также льгот их плательщикам осуществляются в соответствии с настоящим Кодексом» (п. 4.4) и «В случае если понятия, термины, правила и положения других актов противоречат понятиям, терминам, правилам и положениям этого Кодекса, для регулирования отношений налогообложения применяются понятия, термины, правила и положения настоящего Кодекса» (п. 5.2), то указанные нормы Закона «О высшем образовании» не могут иметь юридической силы.

Указанная ситуация полностью идентична той, которая возникла после внесения 13.12.2001 г. похожих изменений в ст. 61 Закона Украины

«Об образовании»⁵, что послужило основанием отказа налоговых органов внести ХГУ «НУА» в реестр неприбыльных организаций, впоследствии обоснованно подтвержденного решением суда.

Что же касается необходимости законодательного закрепления равенства правового статуса всех вузов, то об этом говорилось не раз. Так, действующее законодательство Украины не изменяет правовой статус государственного вуза – даже при осуществлении платной образовательной деятельности он остается непредпринимательским учреждением. А деятельность частных вузов изначально определена законодательством как предпринимательская, что приводит к неравенству их правового статуса, существенно снижая конкурентный потенциал последних. Равенство же правового статуса позволит вузам снизить остроту конкурентной борьбы, переведя ее в плоскость повышения качества своей деятельности, существенно повысив тем самым как образовательный и научный потенциал, так и возможность использования позитивных возможностей для поддержания престижа и привлекательности украинской высшей школы, а также повысит степень её защищенности от возможных негативных последствий присоединения к Болонскому процессу и вступления Украины во ВТО.

И это совершенно очевидно, так как в современном мире конкуренция между агентами на одном поле, рыночном или административном, всегда сочетается с их сотрудничеством за привлекательность самого этого поля, претендующего на ресурсы, имеющиеся у государства, организаций, граждан, поскольку одной из главных угроз для украинских вузов в условиях растущей международной доступности образовательных услуг, в том числе в указанных условиях, являются сами вузы, точнее их разобщенность и недобросовестная конкуренция.

Следовательно, дальнейшее совершенствование Закона не только необходимо, но и неизбежно.

⁵ Ч. 5, абз. 4, ст. 61 Закона Украины «Об образовании»: «Денежные средства, полученные учебным заведением как оплата за обучение, подготовку, переподготовку, повышение квалификации кадров или за предоставление дополнительных образовательных услуг, не облагаются налогом и не могут быть изъяты в доход государства или местных бюджетов. Указанные денежные средства находятся в распоряжении учебного заведения при условии, если они направляются на уставную деятельность учебного заведения».