

УДК 378.058.014(477)

В. В. Астахов

И СНОВА О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ЧАСТНОГО ВУЗА

Резюме

У роботі розглянуто проблемі закріплення правового статусу приватних вищих навчальних закладів, пов'язані з труднощами визначення, до яких видів юридичних осіб вони повинні бути віднесені: до комерційних чи некомерційних. Для вирішення цих питань бракує відсутність кореляції нормативно-правових актів, які регулюють освітню діяльність та норми цивільного права. Надано рекомендації щодо корекції чинного освітнього законодавства.

Summary

The concept of the higher educational institution is formulated on the basis of a complex study of the legislation, regulating educational activities. The criteria for universities differentiation based on the state and private forms of ownership are specified. Along with this, the need for ensuring equality of legal status of all higher educational institutions is justified regardless of their form of ownership, since their implemented activities are related to the sphere of public law. The problem of consolidating the legal status of private higher educational institutions associated with difficulties of determining what kind of legal entities – commercial or non-commercial – they should be referred to. Solving these problems is hampered by lack of correlation between normative-legal acts regulating educational activities and norms of civil and economic law. Recommendations on improving the current legislation are suggested.

Ключевые слова: правовой статус вуза, правовой статус частного вуза, образовательное законодательство, образовательное нормотворчество, кодификация образовательного законодательства.

Реформирование системы высшего образования Украины – настоятельная потребность современности, а это возможно лишь на основе глубокого теоретического осмысления места и роли вузов в новых социально-экономических условиях. Однако в Украине практически отсутствуют комплексные научные исследования правового статуса высших учебных заведений, их структуры, статуса участников образовательных отношений¹.

¹ Исключением следует признать монографию Боголиба Т. М. «Принципы

Прежде чем рассматривать правовой статус вуза, следует определиться с понятием «статус». В Словаре иноязычных слов указанное понятие выводится из латинского как правовое положение, состояние. В Толковом словаре (Ожегова) этот термин рассматривается двояко: как правовое положение и как фактически сложившееся состояние или положение. В Словаре обществоведческих терминов оно рассматривается как правовое положение гражданина, юридического лица, государства, международной организации. В Большом юридическом словаре понятие «статус» толкуется как правовое положение кого-либо, определяемое совокупностью правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с политико-правовой природой, его возникновением, прекращением, сроком действия, полномочиями, гарантиями деятельности, подотчетностью, подконтрольностью, ответственностью. Правовые нормы, закрепляющие статус, содержатся в конституциях, специальных законах и других нормативно-правовых актах.

Чаще всего понятие «статус» соотносят с другой категорией – правовое положение субъекта. Отдельные авторы, не раскрывая понятия «правовое положение» и «правовой статус», полностью их отождествляют²; другие исследователи, рассматривая эти две правовые категории как синонимичные, указывают на их составляющие (основные права и обязанности, прямо закрепленные в законе, а также права-возможности по приобретению обязанностей и прав в конкретных правоотношениях)³. Алексеев С.С., не проводя прямой

управления вузом» – К. : Изд-во «Знание» КОО, 2004. – 204 с., а также ряд диссертаций, посвященных отдельным аспектам деятельности вузов, напр., Астахов В. В. – Правовое регулирование функционирования в Украине вузов, основанных на негосударственной форме собственности, 1999 г., Загородний С. А. – Договор о профессиональной подготовке в вузе, 2007 г., Нестеренко П. В. – Вуз как субъект гражданско-правовых отношений, 2008 г. и др.

² Максимец Л. Г. Образовательное учреждение как субъект гражданского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 28–29.

³ Корх С. Э. Теоретико-правовые вопросы межотраслевого статуса субъекта предпринимательства в современном российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов/Д., 1998. – С. 16–17.

аналогии между правовым статусом и правовым положением, к элементам правового статуса относит правосубъектность, а также основные права и обязанности субъектов⁴, а к элементам правового положения – конкретные права и обязанности лица, связанные с наличием тех или иных юридических фактов⁵. Существуют и другие точки зрения, Так, О. А. Рекрут в правовой статус частного вуза, исходя из его административно-правовой характеристики, включает цели и задачи; права, обязанности и гарантии их реализации; юридическую ответственность; организационно-правовую форму; наличие государственной аккредитации и вид высшего учебного заведения⁶.

Приведенный неполный перечень точек зрения о понятиях «правовое положение», «правовой статус» и об их составляющих свидетельствует, что в науке не сложилось единства взглядов по данному вопросу⁷. Мы же, как и большинство исследователей, к элементам правового статуса вуза будем относить его правосубъектность и объём его прав и обязанностей.

Нормативное определение вуза закреплено в статье 1 Закона Украины «О высшем образовании»: высшее учебное заведение – образовательное, образовательно-научное учреждение, которое основано и действует в соответствии с законодательством об образовании, реализует в соответствии с выданной лицензией профессиональные программы высшего образования по соответствующим образовательным и образовательно-квалификационным уровням, обеспечивает обучение, воспитание и профессиональную подготовку лиц в соответствии с их наклонностями, интересами,

⁴ Алексеев С. С. Структура советского права. – М., 1975. – С. 179.

⁵ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. – М., 1982. – Т. II. – С. 142–143.

⁶ Рекрут О. А. Административно-правовой статус негосударственных высших учебных заведений в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 13.

⁷ Кванина В. В., Коллизии в современном образовательном законодательстве: теоретико-методологические аспекты исследования и преодоления // Право и образование. – 2005. – № 4. – С. 2–3.

способностями и нормативными требованиями в сфере высшего образования, а также осуществляет научную и научно-техническую деятельность.

В этой же статье закреплены определения государственного и частного вуза, а также вуза, основанного на коммунальной собственности и собственности АР Крым⁸. Однако представленное легальное определение высшего учебного заведения и его признаков не в полной мере отражает его сущность. Кроме того, что по нашему мнению законодательное определение частного вуза крайне неудачно, поскольку указание на его подчинённость собственнику, в отличие от подчинённости государственного вуза МОНМС Украины, является не совсем корректным, поскольку частный вуз также подчинён последнему в вопросах предоставления образовательных услуг в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов, которые, в свою очередь, подтверждаются при прохождении аккредитации учебного заведения (специальности).

Очевидно, что частные вузы являются «негосударственными» лишь в учредительском аспекте. Что же касается осуществления национальной образовательной политики, целей, задач подготовки высокообразованных граждан нашей страны, то здесь у всех вузов позиция и основа одна – государственная, публичная. В этом смысле все вузы – государственные, и основной путь создания современной системы образования нам видится в развитии его конституционно-правовой основы, поддерживающей академические свободы, обеспечение и защиту прав и свобод всех субъектов образовательной деятельности.

Для решения существующей проблемы определения вуза требуется комплексный подход, раскрывающий его широкую трактовку. Существующее же в законе «О высшем образовании» понятие вуза не учитывает того, что вузы не ограничиваются реализацией только образовательных программ высшего образования.

⁸ О высшем образовании : Закон Украины от 17.01.2002 г. № 2984-III // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2002. – № 20. – Ст. 134. – Ст. 1.

Они ведут подготовку кадров по программам послевузовского профессионального образования и переподготовки кадров. Кроме того, в последнее время отдельные представляют собой учебные комплексы, включающие в себя образовательные структуры различных уровней образования (например, Харьковский гуманитарный университет «Народная украинская академия», с 1991 года реализующий программу непрерывного образования и включающий в рамках единого юридического лица структуры, предоставляющие дошкольное, общее среднее, высшее и послевузовское образование).

Комплексное исследование законодательства об образовании, а также сущности образовательной деятельности, осуществляемой вузами, позволили сформулировать понятие вуза и выявить критерии их дифференциации.

Представляется, что полное определение вуза, причём независимо от формы собственности, должно выглядеть следующим образом: высшее учебное заведение является образовательно-научной некоммерческой организацией, которая:

- осуществляет свою деятельность в предусмотренных законодательством об образовании организационно-правовых формах;
- реализует программы высшего и, как правило, послевузовского и дополнительного профессионального образования, а также иных уровней образования на основании лицензии, выданной уполномоченным органом государственной власти;
- объединяет научно-педагогические кадры высокой квалификации;
- осуществляет подготовку учебных, учебно-методических и научных трудов;
- ведет научно-исследовательскую деятельность по фундаментальной и прикладной тематике по своему профилю;
- интегрирует учебный и научный процессы;
- участвует в региональном, государственном и международном образовательном и научном сообществах.

Действующее законодательство определяет вуз, независимо от формы собственности, только через условия осуществления им

образовательной деятельности, закрепляя за ним статус юридического лица⁹ и устанавливая, таким образом, его организационно-структурное, имущественное и функциональное единство, границы правосубъектности, формы и порядок создания, реорганизации и ликвидации, а также регламентируя целый ряд иных вопросов, которые в совокупности определяют правовой статус вуза.

Согласно действующему гражданскому законодательству юридические лица могут создаваться в организационно-правовой форме общества или учреждения.¹⁰ Как известно, организационно-правовая форма юридического лица – это совокупность конкретных признаков, объективно выделяющихся в системе общих признаков юридического лица и существенно отличающих одну форму юридических лиц от всех остальных.¹¹

В литературе бесспорной является точка зрения о том, что государственный вуз – учреждение, выполняющее специфические задачи, связанные с образовательной деятельностью. При этом государственный вуз выступает в роли центра образования, науки и культуры, удовлетворяющего потребности общества и выполняющего государственные заказы на подготовку специалистов и выполнение фундаментальных научных исследований. Государственные вузы производят общественное благо – бесплатное образование, равнодоступное для всех граждан Украины. За государственными вузами в целях обеспечения деятельности, предусмотренной уставом, закреплена на праве оперативного управления государственная собственность, которой они вправе владеть и пользоваться: здания, сооружения, имущественные комплексы, оборудование, иное необходимое имущество потребительского, социального, культурного и иного

⁹ Закон Украины «Об образовании». – Ст. 18. – Режим доступа: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_1060.doc ; Закон Украины «О высшем образовании» № 2984-III. – Ст. 23. – Режим доступа: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_2984.doc.

¹⁰ Гражданский кодекс Украины. – Ст. 83.

¹¹ Гражданское право : учебник. Часть I. – 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М. : ПРОСПЕКТ, 1998. – С. 168.

назначения, а также закреплены в бессрочное безвозмездное пользование выделенные им в установленном порядке земельные участки.

Но, с другой стороны, они обучают студентов и на платной основе, выполняют частные заказы в области прикладных научных исследований, производят продукцию и оказывают различные образовательные и консультационные услуги, то есть являются субъектами рыночной экономики, выступая в роли товаропроизводителей интеллектуальной продукции и свободно реализуя её на рынке. То есть государственному вузу предоставлено право осуществлять приносящую доход деятельность, прибыль от которой и приобретенное за ее счет имущество поступают в его самостоятельное распоряжение и учитываются на отдельном балансе. Помимо этого государственному вузу принадлежит право собственности на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию, на продукты интеллектуального и творческого труда, являющегося результатами деятельности вуза, а также на приобретенное на доходы от собственной деятельности имущество.

Таким образом, государственный вуз с одной стороны является представителем нетоварного сектора экономики – некоммерческим учреждением, а с другой – товарного, деятельность которого, по сути, является предпринимательской. Отсюда можно сделать вывод, что в рыночных условиях объем гражданской правосубъектности государственных и частных вузов по своему сближается.

Основной тезис, в контексте которого необходимо анализировать состояние нормативно-правовой базы, обеспечивающей функционирование последних, а также их правовой статус, очевиден: в Украине сформирован частный сектор высшего образования, оказывающий платные услуги потребителям на договорных основах, а также существует рынок образовательных услуг, который действует на основе объективного экономического закона стоимости.

Безусловно, частным вузам по своей природе присущи некоторые качества, которые отличают их от госвузов, но главное отличие все же заключается в том, что частный вуз – самофинансируемая организация. В отличие от госвуза, который, несмотря на оказание

достаточно широкого спектра платных образовательных услуг¹², не изменяет своего статуса учреждения, что соответственно создает ему более льготный режим налогообложения.

Однако, раскрывая понятие «частный вуз», одной из главных задач является определить, к какому виду юридических лиц он должен быть отнесен – к коммерческим или некоммерческим. В конечном счете, четкое установление того, осуществляет ли высшее учебное заведение предпринимательскую деятельность с целью получения прибыли с последующим её распределением между участниками, оказывает серьёзное влияние на упорядочение как частно-правовых, так и публично-правовых (прежде всего, налоговых) отношений.

Следует обратить внимание на то, что деятельность вуза, связанная с получением дохода (прибыли), не имеет в законодательстве об образовании четкого терминологического обозначения. Для ее закрепления законодатель использует без явного определения несколько похожих понятий, перегружая законодательство экономической терминологией. Это: хозяйственная деятельность и собственная деятельность (п. 5 ст. 63 закона «О высшем образовании»); уставная деятельность (п. 3 ст. 61 закона «Об образовании», ч. 2, п. 4, ст. 64 закона «О высшем образовании»); производственно-коммерческая работа (п.1 ст. 44 закона «Об образовании»); предпринимательская деятельность (п. 4 Постановления Кабинета Министров Украины от 29.08.2003 р. № 1380 «О лицензировании образовательных услуг»); платные дополнительные образовательные услуги (п. 3, ст. 61 закона «Об образовании», ч. 4, п. 2, ст. 29 и ст. 65 закона «О высшем образовании»); деятельность, не предусматривающая получение прибыли (п. 5 ст. закона «Об образовании»). Ввиду указанной терминологической неопределенности представляется необходимым произвести разграничение указанных понятий.

Как известно, основу правосубъектности вуза, объем которой

¹² Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності : Постанова Кабінету Міністрів України № 796 від 27 серпня 2010.

отражается в его уставе и носит специальный характер, составляют его права и обязанности, необходимые для выполнения возложенных на него функций, связанных с непосредственным осуществлением образовательной деятельности. В то же время вуз, как субъект рыночной экономики, выступает в роли товаропроизводителя интеллектуальной продукции и образовательных услуг и свободно реализует свою продукцию на рынке. Вузам разрешено (а государственным – наряду с финансированием их за счет средств бюджета) использовать дополнительные источники финансирования, к которым относятся: средства, полученные за обучение, подготовку, повышение квалификации и переподготовку кадров в соответствии с заключенными договорами; плата за дополнительные образовательные услуги; средства, полученные за научно-исследовательские работы (услуги) и другие работы, выполненные вузом по заказу предприятий, учреждений, организаций и граждан; доходы от реализации продукции научно-производственных мастерских, предприятий, цехов и хозяйств, от сдачи в аренду помещений, зданий, оборудования; дотации местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и т. д.¹³

Развернутое определение понятия «продажа результатов работ (услуг)» содержится в п. 1.203 статьи 14 Налогового Кодекса Украины, где под ней понимаются любые операции гражданско-правового характера по предоставлению результатов работ (услуг), предоставление права на использование или распоряжение товарами, в том числе нематериальными активами и другими, нежели товары, объектами собственности за компенсацию. В толковых словарях русского языка торговля определяется как «купля-продажа чего-либо», «коммерция» (торговый – от лат. *commercē*). В повседневном словоупотреблении термины «коммерческая» и «предпринимательская» деятельность вуза нередко употребляются как взаимозаме-

¹³ Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності : Постанова Кабінету Міністрів України № 796 від 27 серпня 2010.

няемые. И происходит это потому, что торговые операции учебного заведения являются наглядным показателем существования коммерческой составляющей его уставной деятельности. Однако с юридической позиции подобное толкование не является точным. Между терминами «коммерческая» и «предпринимательская» деятельность различия существенные и одновременно достаточно четкие и ясные.

Гражданское законодательство исходит из того, что предпринимательская деятельность осуществляется: а) посредством выполнения работ и оказания услуг, то есть в сфере производства; б) при продаже товаров, то есть в сфере обмена, торговли, служащей «мостиком», по которому материальные блага направляются из сферы производства в сферу личного потребления. То есть перед нами два различных «среза доходной деятельности». Один (коммерческая деятельность) находится в ее ядре. Другой (предпринимательская деятельность) – служит внешним выражением. С последовательно юридических позиций исходным и принципиальным является термин «предпринимательская деятельность»¹⁴.

Действующее законодательство на этот счет категорично: по своему правовому статусу государственный вуз, даже при осуществлении платной образовательной деятельности, остается непредпринимательским учреждением. Дополнительно привлеченные средства он обязан направлять на осуществление уставной деятельности вуза (ч. 2, п. 4, ст. 64 закона «О высшем образовании»). В то же время частный вуз, деятельность которого изначально была определена законодательством, как предпринимательская, может претендовать на непредпринимательский статус только в случае, если полученные от нее доходы не только реинвестируются в данное учебное заведение, но и не подлежат распределению между его учредителями (ст. 85 ГК Украины).

Однако, рассуждая о предпринимательской деятельности учебных заведений в целом, необходимо отметить, что она не теряет присущих

¹⁴ Толстенко В. А. Проблемы правового регулирования внебюджетного финансирования вузов. – Режим доступа: <http://voenprav.ru/doc-3482-8.htm>

ей качеств ввиду того, что полученная в результате ее осуществления прибыль расходуется на определенные цели. Более того, грамматическое толкование ст. 42 Хозяйственного кодекса Украины «Предпринимательство как вид хозяйственной деятельности» позволяет утверждать, что направление расходования полученного дохода находится вне понятия предпринимательской деятельности и потому не в состоянии умалить предпринимательскую сущность обусловившей его (дохода) деятельности.¹⁵ Таким образом, платную образовательную деятельность необходимо квалифицировать как вид предпринимательской деятельности вуза, независимо от формы собственности.

Это утверждение не противоречит и ГК Украины, в статье 86 которого закреплено, что непредпринимательские общества и учреждения могут наряду со своей основной деятельностью осуществлять предпринимательскую деятельность, если другое не установлено законом и если эта деятельность отвечает цели, для которой они были созданы, и оказывает содействие ее достижению.

Однако, поскольку изначально образовательная деятельность частного вуза, как было отмечено выше, была отнесена к разновидности предпринимательской¹⁶, подавляющее большинство из них были созданы в организационно-правовой форме хозяйственных обществ: акционерных и обществ с ограниченной ответственностью, что в свою очередь и предопределило их предпринимательский статус в отличии от госвузов (ст. 84 ГК Украины). При этом, несмотря на попытки Министерства образования и науки, молодежи и спорта Украины привести к общему знаменателю организационно-правовую форму вузов¹⁷, многие из них продолжают функционировать в качестве

¹⁵ Владыкина Т.А. О доходной деятельности вуза // Высшее образование в России. – 2001. – № 5. – С. 17.

¹⁶ Статья 4 Закона Украины «О предпринимательстве» от 27.02.1991 г. № 698, с изм. и доп. // Закони України / Верховна Рада України. Ін-т законодавства. – К., 1996. – Т. 1. – С. 191–201.

¹⁷ См., напр., письмо № 1/11-3797 от 10.11.2002 года в адрес Ассоциации учебных заведений Украины негосударственной формы собственности, которое подписано заместителем гос. секретаря Науменко Г. Г., в котором говорится, что «с принятием Закона Украины «О высшем образовании»

хозяйственных обществ, целью деятельности которых является получение прибыли.

Следует отметить, что из всего разнообразия классификаций юридических лиц, которые предлагались в отечественной цивилистике, в ГК Украины использована лишь одна – деление юридических лиц на лица частного и публичного права. При этом критерием деления назван порядок их создания (ч.2, ст.81 ГК Украины). Однако, как утверждают некоторые известные цивилисты, в основу деления юридических лиц должен быть положен все-таки не порядок, а цель их создания, а также область, в которой может действовать то или иное лицо. Так, если юридическое лицо будет действовать в области публичного права и выполнять соответствующие административные, образовательные (курсив – авт.) и т. п. функции, то оно является субъектом публичного права и должно создаваться в порядке, определенном для таких лиц. Если же юридическое лицо будет функционировать в области частного права, как его субъект, то оно должно создаваться в порядке, установленном для последних¹⁸. Таким образом, указанные авторы относят образовательную деятельность вузов к сфере публичного права.

Подтверждением этому может служить международное законодательство, в том числе Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах¹⁹, который определяет высшее образование как общественное благо, потребление которого одним человеком не сокращает количество благ, доступных другим, и носит неисключающий характер. Отсюда образование – существенная

и других законов в сфере образования Законы Украины «О предприятиях в Украине» и «О предпринимательстве» в сфере образования не применяются». ... «Вуз и его собственники во время создания и деятельности вуза должны применять только законодательство об образовании.

¹⁸ Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А. Указ. соч. – С. 177.

¹⁹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый резолюцией 2200 А Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12 1966 года. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml

общественная услуга, приносящая пользу всему обществу, а потому и рассматриваться она должна как услуга государственная²⁰.

Отсюда непреложным является факт, что образование, получаемое потребителями образовательных услуг за собственные средства, как в госвузе на контрактной форме обучения, так и в частном вузе, нельзя рассматривать как особый вид знаний. Высшее образование едино и каждый выпускник вуза, независимо от формы собственности, должен получить уровень знаний, определяемый требованиями к качеству их подготовки, например, государственными образовательными стандартами, отраслевыми стандартами и стандартами вузов (статья 12, 13, 14 закона Украины «О высшем образовании»).

Как уже отмечалось, разграничение коммерческих и некоммерческих организаций является слабым местом современного гражданского законодательства. Проблема кроется не столько в выборе подходящих критериев разграничения этих видов организаций, сколько в последовательном применении выбранных критериев к тем или иным видам юридических лиц. Ситуация осложняется еще и тем, что в Украине до сих пор отсутствует собственный закон «О некоммерческих организациях». В настоящее время большинство некоммерческих организаций, не исключая и финансируемых собственником учреждений, в том числе и государственные вузы, просто вынуждены заниматься предоставлением платных услуг, чтобы свести концы с концами. Следовательно, прежде всего, законодатель должен обеспечить такой правовой режим их деятельности, при котором неизбежное и необходимое ведение коммерции не превратится в самоцель. Зарубежный опыт показывает, что именно запрет распределять полученную прибыль между участниками юридического лица является самым действенным способом отсечения некоммерческих организаций от профессионального бизнеса.

²⁰ Подробнее см.: Астахов В. В. Конкуренция в сфере предоставления образовательных услуг в условиях глобализации образовательного пространства: проблемы совершенствования законодательства // Вчені зап. Харк. гуманіт. ун-ту «Нар. укр. акад.». – 2008. – Т. 14. – С. 29–44.

Следовательно, поскольку для частных вузов законодательно должен быть закреплён статус некоммерческих организаций, то государственное регулирование их деятельности, как нетипичных субъектов рынка, входящих в неприбыльный сектор экономики, должно осуществляться по специальным правилам. А законодательное закрепление за ними организационно-правовой формы учебного заведения приведёт к уравниванию их правового статуса с государственными вузами. В этом случае регулирующее воздействие государства в рамках его социокультурной функции станет подлинным гарантом конституционных прав личности в сфере образования.