



Особенности становления правовых основ приватного образования в Украине

Виктор Астахов,

кандидат юридических наук, профессор,
декан факультета «Бизнес-управление»,
Харьковский гуманитарный университет
«Народная украинская академия»

Гвой тридцатый учебный год Харьковский гуманитарный университет "Народная украинская академия" (далее — Академия) начал в качестве достаточно солидного и успешного учебного заведения, представляющего собой учебно-научный комплекс по отработке модели непрерывного образования, опыт которого более 10 лет назад признан уникальным и рекомендован к изучению и распространению в системе образования Украины [1].

Оглядываясь назад в преддверии юбилея Академии, сложно представить, с какими трудностями пришлось столкнуться тем, кто стоял у истоков ее создания. Однако наиболее ярко показать, насколько тернистым был этот тридцатилетний путь, можно только сквозь призму истории становления в Украине правовых основ частного образования. Этот юридический ракурс обращенного в прошлое взгляда сможет наиболее убедительно продемонстрировать всю глубину острейших противоречий и проблем, с которыми приходилось и приходится сталкиваться субъектам образовательных правоотношений в процессе своей деятельности.

Именно благодаря глубоким социально-экономическим преобразованиям украинского общества в самом начале 90-х годов XX столетия и их нормативному закреплению появилась возможность создания частных образовательных

структур, которые сразу заявили о себе взлетом творческой инициативы, готовностью к экспериментам и инновациям, что в результате обусловило их взрывной рост и динамичное развитие. Это стало возможным не только благодаря поиску путей выхода из кризиса государственной образовательной отрасли, но и становлению рыночных механизмов и, как следствие, появлению рынка образовательных услуг со всеми сопутствующими ему положительными и отрицательными свойствами, например конкуренцией между образовательными структурами, в том числе основанными на различных формах собственности.

С другой стороны, указанная трансформация общества ослабила экономические и финансовые рычаги поддержки проводимых в стране преобразований. Столкнувшись с этим, реформа украинской системы образования приняла неоправданно затяжной характер. Хотя, и это следует особо подчеркнуть, в ситуации резкого снижения бюджетного финансирования образования именно частные учебные заведения во многом способствовали сбережению большого числа высококвалифицированных преподавательских кадров от их "утечки" в дальнее зарубежье или вообще из образовательной отрасли.

В этих условиях, не имея возможности полноценного обеспечения госу-

дарственного образовательного сектора, украинское государство пошло по пути сохранения в нем социальных достижений прошлого, которые можно выразить следующим образом: при гарантированном минимуме бюджетного финансирования иметь неограниченную возможность подготовки студентов на контрактной основе. По нашему мнению, именно желанием сохранить указанную формулу объясняется такое категорическое неприятие государственным сектором образования своих частных собратьев. К сожалению, указанное положение сохраняется до настоящего времени, обостряя и без того жесткую конкуренцию между учебными заведениями, особенно в ситуации катастрофического сокращения количества потенциальных обучающихся, главными из которых выступают студенты вузов. Это же подтвердила вступительная компания 2020 г., которая показала отсутствие существенных изменений, несмотря на нормативное закрепление индикативных цен, призванных постепенно, к 2022 г., выровнять стоимость обучения на контрактной форме как в частных, так и в государственных вузах, уменьшая возможность последним использовать демпинговые цены.

Безусловно, рынок без конкуренции существовать не может. При этом конкуренция зачастую способствует продвижению наиболее качественных продуктов, будь то товары или услуги. Но это все хорошо до тех пор, пока конкурентные условия соревнующихся субъектов равны. Если же конкурентные преимущества заведомо непреодолимы, например, закреплены законодательно, то в итоге это приводит к расширению монополии субъекта, обладающего указанными преимуществами. Относительно образования можно с уверенностью сказать, что законодательно закрепленные преференции государственных образовательных учреждений способствуют вытеснению частных с рынка образовательных услуг, что заведомо создает на нем нездоровую атмосферу.

Изложенные проблемы в полной мере коснулись Академии, вынужденной активно бороться за свои права на протяжении всей своей сравнительно короткой истории. К сожалению, рамки статьи не позволяют в полной мере раскрыть все перипетии этой борьбы, но мы стараемся осветить ее основные этапы, показав основные проблемы, с которыми пришлось столкнуться Академии и в целом частным учебным заведениям на протяжении всех лет их существования в независимой Украине.

Одной из первых и основных проблем стоит выделить труднопреодолимое негативное отношение к частным образовательным учреждениям со стороны аналогичных государственных структур. Это и выступления в СМИ, и, что немаловажно, лоббирование пресловутых законодательных преференций. Так, на фоне грозных утверждений о том, что "академические вузы будут существовать всегда, а частные могут развалиться в любой момент" [2, с.7], один из заместителей министра образования и науки, комментируя необходимость снятия законодательных ограничений на обучение студентов за плату в государственных вузах, высказал мнение, что в противном случае "студенты, поступавшие раньше на платные места в государственные вузы, теперь будут вынуждены идти в частные... Кому это выгодно? Государству — нет, студентам — нет, поскольку качество обучения в большинстве государственных вузов все же выше...". А по мнению ректора одного из ведущих университетов страны, "в системе рыночных отношений никаких ограничений ни со стороны государства, ни со стороны законодательства существовать не должно. Рынок сам должен определять, где учиться ребенку. Главным критерием должно быть качество образовательных услуг. В государственных вузах качество апробировано, признано даже на международном уровне, а частные вузы только завоевывают свое место под солнцем. Если ограничения будут существовать, то денежные потоки потекут в другое русло, а

дети будут получать менее качественное образование" [3, с.2].

Указанные требования к качеству образования не вызывают сомнений. Сложнее было придумать, как в этих условиях молодому частному сектору стать в один ряд со своими государственными коллегами с их богатой историей, традициями, материальной базой и действительно высоким качеством, если помимо объективно существующих трудностей периода становления (формирование кадрового потенциала, отсутствие собственных учебных помещений, отсутствие, наконец, собственного имиджа и т.д.) нормы действующего образовательного законодательства закрепляют преимущественное положение государственных учебных заведений.

Тем не менее, несмотря на перечисленные трудности, опыт ведущих частных вузов, в том числе НУА, убедительно доказывает не только возможность, но и целесообразность своего существования, хотя для этого пришлось найти собственную нишу в системе образования страны.

Нельзя не упомянуть о системе управления частными вузами, которое в отличие от сегодняшней системы контроля над образовательными программами, долгое время осуществлялось в процессе их лицензирования и аккредитации. Являясь обязательным с 1995 г. и имея высокую степень детализации, процесс лицензирования и аккредитации был сложным, а его отдельные критерии — достаточно запутаны, не научны, что создавало почву для злоупотреблений. По словам В.И. Невесенко, одного из первых руководителей лицензионного ведомства МОН, система аккредитации в Украине, созданная с целью кооперации государственных и частных вузов для гарантии качества последних, носила административно-бюрократический характер [4, с.60].

К сожалению, на начальном этапе указанная система по отношению к частным вузам носила откровенно дискриминационный характер, что проявлялось в опла-

те за аккредитационные услуги, которые для них составляли 3 % годовой оплаты за обучение от лицензионного объема приема студентов! В то же время государственные вузы за подобные услуги должны были оплачивать 12 необлагаемых минимумов доходов граждан. Соответственно стоил и процесс лицензирования — 1 % для частных вузов и 6 необлагаемых минимумов — для государственных [5]. Указанные нормы были отменены в 2003 г. Отметим, не без серьезного участия специалистов ХГУ «НУА».

Также следует указать на еще одну одиозную норму, которая до сих пор сохранена в действующем образовательном законодательстве. Речь идет о необходимости отражения в уставе вуза "объема основных средств (размера уставного фонда), предоставленных учредителем" [6, п. 4, ч. 1, ст.7]. Причем, до недавнего времени для лицензирования новой специальности или получения разрешения на подготовку иностранных студентов, что особенно важно в условиях переживаемого Украиной демографического кризиса, размер уставного фонда вуза должен был быть не меньше расчетной стоимости обучения слушателей, количество которых обусловлено объемом приема" [7, п.2]. Логика создателей указанного положения понять можно: в ее основе, по-видимому, лежали благие намерения, направленные на исключение возможных имущественных потерь для потенциальных потребителей образовательных услуг (особенно — иностранных студентов) в случае ликвидации вуза или, другими словами, гарантировать ненаступление этих потерь за счет средств его уставного фонда. Однако необходимой предпосылкой ответственности юридического лица (вуза) является наличие у него обособленного имущества, которое при необходимости может стать объектом притязаний кредиторов, и частью которого, причем зачастую небольшой, выступает уставный фонд, да и то только в том случае, если вуз создан в форме хозяйственного общества.

Отсюда недопустимым является проведение аналогии между гарантией прав обучающихся и ответственностью вуза, поскольку гарантия — это способ обеспечения исполнения обязательства, а не инструмент ответственности, которым ее пытаются подменить. Гарант, возмещающий кредиторю основного обязательства чужой долг, только исполняет свою обязанность по договору гарантии. Главное же значение уставного фонда и его деления на доли заключается в том, что это наделяет учредителей правом заявлять притязания обществу при ущемлении их имущественных интересов [8, с.5].

Кроме того, уставный фонд вуза, отражая лишь размер вкладов, внесенных учредителями частного вуза в момент его создания (в форме общества), в процессе деятельности последнего все меньше характеризует его финансовое состояние. Причем, если по итогам года стоимость чистых активов общества окажется меньше его уставного фонда, последний нужно обязательно уменьшать. Если же чистые активы окажутся меньше установленной нормы [9, п.4 ст.144], то вуз в форме общества подлежит ликвидации. Изложенная ситуация достаточно ярко демонстрирует необходимость скорейшей корреляции норм образовательного законодательства с гражданским, о чем неоднократно говорили и говорят преподаватели-правоведы Академии.

Следует вспомнить еще об одной норме из ранее существовавших требований по аккредитации, которая отменена во многом также благодаря стараниям академической кафедры правоведения и других частных вузов. Она определяла необходимый размер аудиторного фонда для подготовки специалистов по аккредитуемой специальности или для вуза в целом и предполагала необходимость наличия у вуза учебных площадей из расчета 10 м² на каждого студента. Почему именно эта цифра использовалась в качестве норматива не совсем понятно, хотя очевидно, что завышенные требования к учебным площадям являлись

мощным средством конкурентной борьбы и, в первую очередь, с частными вузами, которые не имели изначально своих помещений, в отличие от государственных вузов, а были вынуждены их покупать или арендовать, что ставило первых в заведомо худшие конкурентные условия. Причем, опыт других стран подтверждает, что указанные нормы были завышены минимум в 2,5 — 3 раза. Так, например, в строящихся университетах Германии данный норматив равен 4 м², причем он не строгий, студентов обучается обычно больше запланированного числа. В Украине же отклонение от указанного норматива более чем на 5 % могло привести к отказу в аккредитации. В свою очередь отказ от указанной регламентации учебных площадей позволил более эффективно использовать средства, выделяемые обществом на образование [10, с. 59].

Ретроспективный анализ становления правовых основ частного образования был бы неполным без упоминания о налогообложении. Одним из самых запоминающихся событий этого направления деятельности стало судебное рассмотрение спора НУА с государственной налоговой службой по вопросу отнесения Академии к числу неприбыльных юридических лиц. Несмотря на более чем двухлетнее противостояние, окончательное судебное решение в пользу НУА стало, по выражению бывшего начальника государственной налоговой службы в Киевском районе города Харькова и высказанному автору статьи, значительным прецедентом для остальных частных вузов Украины, включившихся в борьбу за равенство правового статуса вузов, основанных на различных формах собственности.

Суть указанного спора выразилась в следующем. Поскольку в основе конкуренции вузов, как уже говорилось, должно лежать только качество предоставляемого образования, критерии которого напрямую связаны с их финансовыми ресурсами, то совершенно очевидно, что не может быть качественного образования без полноценного кадрового обеспечения,

внедрения в учебный процесс самых современных технологий, соответствующей научно-исследовательской и учебно-методической базы, качественных учебников и т. д. Поэтому средства, которые уплачивают частные вузы в виде налогов и сборов, значительно уменьшают их инновационные возможности, что, в конечном итоге снижает их конкурентоспособный потенциал.

Справедливости ради следует отметить, что неоднократные обращения в Министерство образования и науки, выступления в печати и на научных форумах, в том числе ученых Академии, привели к изменениям действующего на тот момент законодательства. Так, 13.12.2001 г. статья 61 Закона Украины "Об образовании" была дополнена нормами, позволяющими денежные средства, полученные учебным заведением в качестве платы за обучение или за предоставление дополнительных образовательных услуг, не облагать налогом и не изымать в доход государства или местных бюджетов. Указанные денежные средства при этом могли оставаться в распоряжении учебного заведения при условии, если они направлялись на уставную деятельность учебного заведения [11, ч. 4, п. 5, ст. 61]. Однако указанную норму применительно к частным вузам, как и сам закон "Об образовании", органы налоговой службы признавать отказались, ссылаясь на то, что они не имеют отношения к налоговому законодательству.

Абсурдность такого подхода с юридической точки зрения очевидна, поскольку, во-первых, в системе нормативно-правовых актов, законы имеют одинаковую юридическую силу и, во-вторых, нормы Закона Украины "Об образовании", предусматривающие налоговые льготы, регулируют налоговые правоотношения и, следовательно, входят в систему налогового законодательства. Это также верно, как и то, что нормы, регулирующие специфику труда, например государственных служащих, но содержащиеся не в Кодексе законов о труде, а в Законе

Украины "О государственной службе", не перестают относиться к трудовому законодательству.

Однако непосредственным основанием судебного спора стал отказ ГНС признать за Академией право на неприбыльный статус в соответствии с нормами новой редакции закона Украины "О науке и научно-технической деятельности" (далее — закон "О науке") [12], который закреплял ряд критериев, удовлетворение которым позволяло вузу быть включенным в Реестр научных учреждений, которым предоставляется поддержка государства. Главным здесь стало то, что включение в указанный реестр позволяло на определенный период получать статус неприбыльного юридического лица, что существенно выравнивало конкурентные позиции частных вузов с государственными, которые, независимо от набора контрактных студентов, согласно действующему законодательству были и остаются неприбыльными организациями со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В течение двух лет, т.е. на протяжении всего срока, на который НУА была включена в упомянутый реестр, она была вынуждена в судебном порядке доказывать свое право на льготу, предоставленную ей по закону, но не признаваемую таковой налоговой службой. Причем все решения всех судебных инстанций, вплоть до Высшего хозяйственного суда Украины, были в пользу НУА. Точку в этом споре поставил в 2005 г. Верховный Суд Украины, который отклонил кассационную жалобу ГНС и признал право НУА на неприбыльный статус.

Кроме этого следует добавить, что нормы закона "О науке" предоставляли также право на получение научно-педагогическими работниками научных пенсий, независимо от места их работы. Однако, из-за коллизий норм указанного закона с нормами пенсионного законодательства, снова частные вузы долгое время были вынуждены часть научной пенсии своим сотрудникам, достигшим пенсионного

возраста, оплачивать за счет собственных средств, в отличие от преподавателей государственных вузов, пенсии которых полностью оплачивались из бюджета Пенсионного фонда. И это при том, что научно-педагогические работники частных вузов, согласно требованиям законодательства, уплачивали в Пенсионный фонд Украины сбор на обязательное государственное пенсионное страхование в размере до 5 % от совокупного налогооблагаемого дохода в месяц, который "возвращал" им пенсию в уменьшенном размере, как это было до принятия закона "О науке", когда они оплачивали от 1 до 2 %.

Несправедливость указанных положений не вызывала сомнений, однако долгое время это приводило к нежеланию преподавателей сотрудничать с частными вузами, поскольку их "содержание" в пенсионном возрасте могло некоторым вузам оказаться не под силу. Поэтому борьба за отмену указанных норм также входила в круг задач, которые НУА успешно решала при сотрудничестве с Ассоциацией вузов Украины, основанных на негосударственной формой собственности.

Не имея возможности в рамках статьи перечислить все спорные моменты, случаи несоответствия возникающих отношений нормам действующего законодательства в силу экспериментального характера деятельности НУА, а также способы решения конкретных юридических казусов, следует отметить главное: вся тридцатилетняя история Академии убеждает в том, что защита прав субъектов невозможна без активной позиции самих субъектов, в нашем случае частных вузов, по защите своих прав.

В заключение следует отметить, что деятельность Академии по совершенствованию действующего законодательства дает свои плоды. Так, помимо участия в работе по устранению указанных выше дискриминационных норм, не без помощи НУА в закон Украины "О высшем образовании" были внесены изменения касательно статуса вузов, которые теперь "осуществляют свою деятельность

на условиях неприбыльности" [13, ст.27]. Указанная норма безусловно является шагом вперед, однако при этом все-таки имеет больше декларативный характер, поскольку в переходных положениях к данному закону отсутствуют требования о внесении изменений по неприбыльному статусу для частных вузов в Налоговый кодекс, что является главным условием включения частного вуза в Реестр неприбыльных организаций (по аналогии со статьей 61 из предыдущего закона "Об образовании", о чем говорилось выше). Вносятся правки в другие нормативные акты, касательно пенсионного обеспечения преподавателей частных вузов, социальной защиты студентов из числа сирот, обучающихся в частных учебных заведениях, и многие другие.

Основными же направлениями деятельности НУА по совершенствованию действующего законодательства продолжают оставаться вопросы, связанные с корреляцией норм образовательного и гражданского законодательства. Однако внесение изменений по отдельным вопросам в различные нормативные акты для устранения дискриминационных положений, касающихся частных вузов, не изменит в обозримой перспективе общих тенденций развития законодательства об образовании. Поэтому для ускорения решения указанных проблем следует самое пристальное внимание обратить на систематизацию норм образовательного законодательства с целью его возможной кодификации.

Таким образом, несмотря на многочисленные трудности и проблемы, с которыми постоянно приходится сталкиваться частным образовательным структурам, тридцатилетний опыт Академии убедительно доказывает не только возможность, но и целесообразность своего существования. И, прежде всего потому, что частные вузы, в большинстве своем — подлинно инновационные структуры, которые по своей природе не могут существовать и развиваться без систематической и разноплановой инновационной деятель-

ности, гибкой реакции на изменяющуюся ситуацию в обществе, поиска новых, нетрадиционных и эффективных решений. Но все эти процессы станут возможными и будут иметь положительные результаты только при адекватном их отражении и закреплении в нормах современного образовательного законодательства.

Литература

1. *Решение* Коллегии Главного управления по образованию и науке Харьковской областной государственной администрации № 65 от 29.03.2007.

2. *Бугров В.* Академические вузы будут существовать всегда, а частные могут развалиться в любой момент // Комсом. правда в Украине. 2002. 4 июля (№ 117).

3. *Рябокоть Л.* Купите мантию // День. 2003. №229.

4. *Nevesenko V.I., Bourlakov A.N.* Accreditation of Higher Education Institutions in Ukraine // Higher Education in Europe. 1995. 20. № 1–2.

5. *Положення* про акредитацію закладів вищої освіти і спеціальностей у закладах вищої освіти та вищих професійних училищах : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. № 978. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-2001-%D0%BF>

6. *Про вищу освіту* : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII : дата оновлення 01.01.2018. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

7. *Положення* про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів : Постанова Кабінету Міністрів України від 5.04.1994 р. № 228 : втратила чинність на підставі Постанови КМ № 147 (147-2016-п) від 02.03.2016. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-94-%D0%BF>.

8. *Красько Исая.* Некоторые проблемы теории юридических лиц и их прикладное значение // Предпринимательство, хозяйство, право. 1998. № 10. С. 5.

9. *Цивільний кодекс* України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст. 356. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

10. *Петров М.П.* Образование и деньги // Право и образование. 2002. № 5. С. 56–60.

11. *Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про освіту»* від 23 березня 1996 року N 1 00/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 21, ст. 84. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100/96-%D0%B2%D1%80>.

12. *Закон* України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 3, ст.25. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.

13. *Про вищу освіту* : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII : дата оновлення 01.01.2018. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

03.03.2021

Відомості про автора

Астахов Віктор Вікторович — кандидат юридичних наук, професор, декан факультету «Бізнес-економіка»; Харківський гуманітарний університет «Народна українська академія», Харків, Україна; email: vva@nua.kharkov.ua; Scopus 57093391500; Google Scholar: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=fnLIMi4AAAAJ&hl=ru>.