

Айтахунов Б.К.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВУЗОВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

B.K. Aitakhunov

FEATURES OF THE LEGAL REGULATION OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC ACTIVITIES OF UNIVERSITIES OF THE CIS IN THE MARKET ECONOMY

УДК:340+338.246.025+378.1

В статье проводится сравнительный анализ правового регулирования финансово-экономической деятельности высших учебных заведений государств-участников СНГ.

Ключевые слова: правовое регулирование, финансово-экономическая деятельность вузов, бюджетное и внебюджетное финансирование, правовой статус вузов, имущество вузов, реформирование образования.

The given article is focused on the comparative analysis of legal regulation of financial and economic activity of higher educational institutions of the CIS countries.

Keywords: legal regulation, financial and economic activity, budgetary and off-budget financing, legal status of higher educational institutions, property of higher educational institutions, reformation of education.

Получив независимость страны СНГ унаследовали советскую систему высшего образования, ставшей базовой позицией и характеризующийся централизацией управления и размещения вузов, государственным финансированием и планированием приема в высшую школу, унификацией организационной структуры учебных заведений, стабильностью задач, форм и методов обучения, высоким уровнем квалификации преподавателей, оптимальным соотношением численности студентов и преподавателей и т.д.

Новые социально-политические условия суверенных государств привели к осознанию необходимости серьезного анализа путей реформирования системы образования и подготовки молодежи к более эффективным методам взаимодействия с требованиями новой эпохи.

Именно поэтому в странах Содружества интенсивно ведется работа по поиску таких путей, что находит отражение в государственных документах обобщающего характера: доктринах, концепциях, программах развития образовательных систем¹.

Однако, несмотря на попытки разработать собственные национальные образовательные модели, концептуальные положения всех рассмотренных нами документов сходны и включают в себя:

- смысл и задачи реформирования образования для государства, общества и человека;
- ценности и ценностные ориентиры образования, перспективны направления его развития;

- методологические основания реформирования образовательных систем.

Схожесть проявляется так же в законодательных актах и составляющих их нормах права, регулирующих образовательные отношения стран Содружества.

Так систему источников права, которыми регулируются отношения в области вузовского, а также послевузовского образования стран СНГ, можно разделить на два уровня нормативно-правового регулирования: «локальные», нормативные правовые акты, и «внешние», международно-правовые акты (многосторонние универсальные (глобальные) документы: ООН, ЮНЕСКО, МОТ; Многосторонние региональные документы: Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств, ШОС и др.)².

Из нормативно-правовых актов, принятых государствами-участниками СНГ по вопросам образования, наибольший интерес представляют Соглашение о сотрудничестве в области подготовки научных и научно-педагогических кадров индустрификации документов об их квалификации в рамках СНГ от 13 марта 1992 г., Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств от 17 января 1997 г.

Основной правовой базой межгосударственных отношений в области сотрудничества по формированию единого образовательного пространства СНГ являются соглашения и модельные законодательные акты (законы).

В образовательном законодательстве Содружества немаловажное место занимают Модельные законы межпарламентской ассамблеи СНГ: «Об образовании взрослых» от 06.12.1997г.; «Об образовании» от 03.04.1999г.; «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 07.12.2002г.; «О статусе работника образования» от 16.11.2006г.; «О научной и научно-технической деятельности» от 25.11.2008г.; «О статусе ученого и научного работника» от 25.11.2008г.; «О воспитании детей и молодежи» от 14.05.2009г.; «О лицензировании, государственной аттестации и аккредитации учреждений / организаций высшего и послевузовского образования в государствах участниках СНГ» от 03.12.2009 г. и др.

¹ Мясников В.А., Нечаева Г.Ю. Законодательные и нормативно-правовые основы развития образования в странах СНГ (2010г).

² Документы международного права по вопросам образования (систематизировано автором из различных источников).

Согласно модельного закона «Об образовании», образовательной основой в рамках действия государств-участников СНГ является совокупность замыслов и действий, общественных движений и органов центральной, региональной и местной власти по отношению к функционированию и развитию системы образования в целом или ее отдельных подсистем.

Вопросам финансово-экономической деятельности учреждения образования посвящена третья глава данного закона, в котором содержатся нормы, предусматривающие:

- привлечение дополнительных источников финансирования (ст. 15).
- право получение доходов от производственно-коммерческой в том числе образовательной деятельности, переинвестируемые в развитие учреждений образования (ст.17);
- закрепление за образовательным учреждением имущества учредителей на праве оперативного управления (ст.19);
- введение запрета на приватизацию государственных учреждений образования (ст.18)

Несмотря на то, что положения модельного закона носят рекомендательный характер, они отражены и в законодательствах об образовании стран Содружества.

Позднее была разработана Концепция модельного образовательного кодекса для стран СНГ.

Концепция модельного кодекса становится базой для скоординированной и согласованной разработки как национальных, так и международных законов и нормативных документов в сфере образования. Модельный кодекс является международным правовым актом. Он должен соответствовать принципам и требованиям общих норм международного права, а также принципам современной образовательной практики.

На основании Модельного кодекса и Модельного Закона «Об образовании», а также Соглашения о сотрудничестве по формированию единого образовательного пространства СНГ проводится гармонизация законов и нормативных актов в области образования.

Однако при использовании нормативных актов СНГ следует учитывать, что они не имеют прямого действия на территории его участников. Чтобы стать общеобязательным правилом, нормативный акт СНГ должен быть принят компетентным органом государства в качестве собственного внутринационального акта.

Система нормативно-правовых актов стран Содружества представлена нормативными правовыми актами, включающими законы и подзаконные нормативные акты.

Законодательная основа правового регулирования отношений в сфере высшего и послевузовского образования представлена:

- Конституцией (всех стран участниц СНГ);

- Законом «Об образовании» (практически всех стран участниц СНГ), Законом «О высшем образовании» (Украина, Республика Беларусь, Азербайджанская Республика), Законом "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (Российская Федерация);
- иными "профильными" законами, т.е. законами, принятыми для регулирования отношений, складывающихся исключительно в области образования;
- "непрофильными" законами, содержащими отдельные нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Концентрированно принципиальную суть регулирования соответствующего круга общественных отношений всегда выражают нормы Конституции.

Так основные ключевые положения регулирования правоотношения в образовательной сфере стран СНГ заложены в Конституции, а все правовые отношения, возникающие в образовательном процессе, регламентируется законодательством об образовании.

В Конституциях стран СНГ закрепляются гарантии реализации права на образование: это право на образование, светскость образования, равноправие граждан, многообразие форм собственности и др.³

Бесплатность высшего образования на конкурсной основе гарантируется соответствующими нормами Конституции Российской Федерации (ст.43, п.3), Конституции Республики Казахстан (ст. 30, п.2), Конституции Республики Беларусь (ст.49), Конституции Украины (ст.53), Конституции Республики Молдова (ст.35).

Юридическая норма в Конституции Азербайджанской Республики: «Государство гарантирует продолжение образования для талантливых лиц независимо от их материального положения», что предполагает гарантии предоставления на конкурсной основе и высшего образования. Доступность высшего образования на конкурсной основе в зависимости от способностей каждого провозглашается и в международных документах: во Всеобщей декларации прав человека, в Пакте об экономических, социальных и культурных правах, в Конвенции о правах ребенка.

В действующем Конституционно-правовом регулировании Кыргызской Республики не включена норма, предоставляющая возможность получения бесплатного высшего образования. Возможность получения бесплатного высшего профессионального образования на конкурсной основе в государственных учебных заведениях в пределах государственного заказа и образовательных стандартов, предусмотрена в законе КР «Об образовании» (ст.4, ст. 7).

Законодательство об образовании стран СНГ закрепляет за организацией, осуществляющей образование, статус юридического лица в форме *образовательного учреждения* (Россия, Азербайджан, Грузия, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан), уч-

³ Систематизировано на основе анализа норм Конституций стран СНГ

реждения образования (Беларусь, Украина), учреждения (государственное учебное заведение – Армения), образовательной организации (Казахстан, Кыргызская Республика). При этом в большинстве стран СНГ такой статус приобретает после прохождения государственной регистрации в установленном порядке (установленным правительством). В Узбекистане негосударственное образовательное учреждение становится юридическим лицом и приобретает право на образовательную деятельность с момента его государственной аккредитации. Однако, несмотря на то, что развитие конкуренции определено одной из целей НППК⁴, в Узбекистане на сегодняшний день не зарегистрировано ни одного частного вуза.

В Грузии образовательное учреждение может быть создано в форме юридического лица как публичного, так и частного права. Закон Республики Молдавия вообще не устанавливает форму юридического лица для учебного заведения.

В Казахстане организации образования могут создаваться в форме учреждений образования, предприятий образования (государственные и частные), в форме организаций образования общественных и религиозных объединений – негосударственные, а также международных организаций образования.

Казахстанские высшие учебные заведения подразделяются на национальные исследовательские университеты, национальные высшие учебные заведения, исследовательские университеты, университеты, академии и институты. Сейчас в Казахстане 141 вуз. Из них 9 национальных, один имеет статус международного и еще один – с особым статусом – Назарбаев университет. В республике 33 государственных вуза, 16 акционерных, 68 частных и 13 негражданских, к которым относятся учебные заведения МВД, ЧС и других силовых структур. Из 629,5 тыс. студентов чуть более половины учатся в частных⁵.

В соответствии с законом о высшем образовании Республики Беларусь (ст. 10) основными типами высших учебных заведений являются классический и профильный университеты (43 в 2010 г.), институты (17), высшие колледжи (3). Новообразованием, следовательно, является лишь колледж, функции которого ограничены исключительно подготовкой специалистов. Систему высшего образования Беларуси характеризует жесткая государственная опека. Возвратом к классической советской системе стало белорусское законодательство последнего времени о распределении выпускников вузов. С одной стороны, социально-ориентированное белорусское государство в лучших советских традициях, дает реальную возможность получения бесплатного высшего образования (41% студентов учится на бюджетных местах), обеспечивает материальные условия для завершения обучения (90% студентов-бюджетников

получают стипендии в размере от 40 до 70% прожиточного минимума), гарантирует работу после окончания вуза.⁶ С другой – обладатель бесплатного диплома должен возместить государству затраты либо в форме двухлетней отработочной повинности, либо в денежном эквиваленте (ст. 30). Поступая на бюджетной основе, студент заключает специальный контракт, в котором оговаривается стоимость обучения по выбранной специальности. Иначе говоря, институт распределения советских времен, используется в Беларуси уже в контексте изменившихся социально-экономических реалий. Фактически, высшее образование во всех случаях воспринимается как платная услуга, финансируемая либо самим абитуриентом, либо из бюджета в счет будущей работы по специальности.

В 1997 году Советом Министров Республики Беларусь было принято Постановление «О порядке организации и регулировании деятельности негосударственных учебных заведений». Был разработан и утвержден ряд документов, регламентирующих деятельность негосударственных вузов.

В современном образовательном законодательстве стран Содружества учебные заведения наделяются академической и финансовой автономией. Так например согласно законодательству РФ ("О высшем и послевузовском профессиональном образовании" ст.3), Республики Казахстан (Закон «Об образовании» ст. 37), Республики Беларусь (закон «Об образовании» ст.34), Украина («О высшем образовании» ст.27), образовательное учреждение (организация) самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, подборе и расстановке кадров, научной, финансово- хозяйственной и иной деятельности в пределах, установленных законодательством. Более подробно компетенции вузов отражены в типовых положениях соответствующего типа и вида и в уставах вузов.

Однако, несмотря на предоставлении такой автономии вузы не наделяются законом самостоятельным имуществом, оно закрепляется за ним на праве оперативного управления или сходным с ним основанием.

Так, законом РФ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (ст.27), Законом Украины «О высшем образовании» (ст.23) Законом Республики Беларусь «Об образовании» (ст.54) устанавливается, что высшее учебное заведение имеет отдельное имущество и в соответствии с законом может выступать основателем других юридических лиц, осуществляющих свою деятельность согласно направлениям деятельности вуза. В целом устанавливается, что имущество, закрепляемое за вузом государственной формы собственности, и доходы от использования этого имущества находятся в оперативном управлении вуза.

⁴ Национальная программа по подготовке кадров Республики Узбекистан от 1997 г.

⁵ Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы.

⁶ Петровская О.В., Петровский Н.А. Система высшего образования в Республике Беларусь: специфика, проблемы, перспективы

Закон прямо не предусматривает права собственности государственных вузов на имущество, приобретенное на средства от самостоятельной деятельности, или по иным основаниям.

В то же время государственные вузы вправе самостоятельно распоряжаться доходами и другими поступлениями, полученными от предоставления разрешенных законодательством платных услуг, в т.ч. это подразумевает приобретение имущества и его использование на договорной основе.

Закон Республики Казахстан «Об образовании» не достаточно регламентирует отношения собственности в сфере образования, лишь устанавливая, что уставом образовательной организации должен быть определен порядок использования объектов собственности, закрепленных учредителем за организацией образования, а так же порядок формирования собственности организации образования, приобретаемой в процессе ее деятельности. Норма Закона (п.5 ст.62) устанавливает, что организации образования имеют право владеть и пользоваться имуществом (но не распоряжаться) в порядке, определенном уставом. При этом законом допускается реструктуризация и приватизация государственных организаций образования, в т.ч. даже если профиль деятельности не будет сохранен.

Закон Грузии «Об образовании» (п.3 ст.33) предусматривает, что имущество, полученное в форме дара, пожертвования или полученные по завещанию финансовые средства, а также доходы от предусмотренной уставом образовательной, научной и другой разрешенной деятельности, и приобретенное на эти доходы имущество находится в собственности образовательного учреждения.

Законодательства отдельных стран прямо предусматривают ведение образовательными организациями, в т.ч. вузами приносящей доход деятельности (Армения, Казахстан, Кыргызская Республика, Украина).

Законы всех стран государств-участников СНГ допускают ведение образовательными организациями платной образовательной деятельности в соответствии с уставом, в т.ч. по основным образовательным программам. В ряде случаев законодательство об образовании прямо не закрепляет право образовательных организаций на ведение самостоятельной экономической деятельности, однако, при этом устанавливает источники финансирования. Так, Закон Азербайджанской Республики «Об образовании» в качестве таких источников называет доходы, полученные учебно-воспитательными учреждениями за счет учебной, научной, производственной и др. деятельности и услуг, средства, полученные в качестве добровольных отчислений предприятиями, организациями, учреждениями, гражданами республики и других стран. Негосударственные же учебно-воспитательные учреждения финансируются за счет собственных средств, т.е. находятся на самофинансировании.

Аналогичный Закон Республики Армения также предусматривает формирование собственных средств, возникающих от платной учебной, исследовательской, научно-производственной деятельности, пр. не запрещенных видов деятельности.

В Белоруссии стимулируется самофинансирование и предпринимательскую деятельность, закрепленную законодательно (ст. 35), государство, тем не менее, сохраняет контроль над доходами и источниками финансирования.

Государственная система высшего образования финансируется из средств государственного бюджета. Кроме этого, государственные высшие учебные заведения получают средства министерств, предприятий, организаций, иных юридических и физических лиц.

Иными средствами государственных учреждений образования являются полученные в соответствии с законодательством доходы от платных образовательных услуг, производственной и научной деятельности, гуманитарная помощь, имущество и денежные средства, полученные от благотворителей и меценатов, а также из иных источников, не запрещенных законодательством Республики Беларусь.

Закон Украины «О высшем образовании» (п.5 ст.63) предоставляет высшим учебным заведениям, в т.ч. государственным и коммунальным, достаточно широкие полномочия по осуществлению экономической деятельности. Это и право (в соответствии с законом и на основании устава) получать средства и материальные ценности от органов власти и юридических и физических лиц; осуществлять финансово – хозяйственную деятельность в Украине и за пределами; создавать собственную или использовать по договору другую материально-техническую базу для собственной деятельности, осуществлять капитальное строительство, реконструкцию, пр., развивать собственную социально-культурную сеть, направлять средства, в т.ч. на строительство или благоустройство социально-культурных объектов, на социальную поддержку педагогических, пр. категорий работников.

Таким образом, сравнительный анализ правовой основы финансово-экономической деятельности вузов государств – участников СНГ показывает:

1. Финансово-экономическая деятельность вузов, регламентируется целой системой нормативно-правовых актов, включающих международно-правовые, «локальные» законы и подзаконные нормативные акты. Основным отраслевым документом везде является закон об образовании;
2. В образовательных законодательствах государств-участников СНГ гарантируется бесплатность получения высшего образования (бюджетное финансирование) только на конкурсной основе.
3. Большинство законодательств об образовании определяют правовой статус образовательной организации, прежде всего государственной, как юридического лица в форме учреждения.
4. В целом в законодательствах предусмотрены два

способа финансирования образования: *индивидуальное финансирование* затрат студента на обучение, проживание и *институциональное финансирование* вузов на развитие материально-технической базы. Кроме этого по законодательству основными источниками финансирования являются общественные средства (государственные и местные бюджеты) и внебюджетные средства (от платной образовательной деятельности, научных исследований, консультационной, производственной и иной приносящей доход деятельности и др.), которые поступают в самостоятельное распоряжение государственных вузов.

5. В настоящее время вузы государств-участников СНГ действуют в тех же правовых рамках, что и все другие государственные учреждения (за редкими исключениями), которая характеризуется весьма ограниченной автономией (особенно в финансовой сфере) и высокой степенью стандартизации (унификации) нормативных требований. Это обуславливает необходимость приоритетного государственного финансирования образовательных учреждений и закрепление за ним и (как правило, на праве оперативного управления) государством имущества необходимого для проведения образовательной, исследовательской деятельности.
6. Законодательства об образовании лишь отдельных

стран допускают право собственности государственного вуза прежде всего на имущество. Учредитель вуза, в частности государство, передает вузу необходимое имущество, объекты собственности и закрепляет их за ним в соответствии с гражданским законодательством своей страны.

Литература:

1. Образовательное законодательство государств-участников СНГ (из различных источников).
2. Атабекова, Н. К. Конституционное право на образование в Кыргызской Республике: теория и практика : автореф. дис. ... к.ю.н.: Бишкек, 2010. – 23 с.
3. Буслов Е.В., Кудрявцев Ю.А., Сырых В.М., Шкатулла В.И. Правовое регулирование образовательной деятельности: Учебное пособие.- М., 2000.
4. Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации: автореф. дис. ... доктора юрид. наук / В.В. Кванина – М., 2006.
5. Насонкин В.В. Гражданско-правовое регулирование экономической деятельности высших учебных заведений в Российской Федерации. автореф. дис. к.ю.н. М., 2004.- 26с.
6. Буслов Е.В., Кудрявцев Ю.А., Сырых В.М., Шкатулла В.И. Правовое регулирование образовательной деятельности: Учебное пособие.- М., 2000.
7. Сырых В.М., Образовательное законодательство государств-участников СНГ и стран Балтии. - М. Готика, Серия «Законодательство об образовании» Т.2, 2003.- 528 с. (фрагменты).

Рецензент: д.ю.н., профессор Керезбеков К.К.