

УДК 346.7:378.09

М.В. САВЧЕНКО, Інститут економіко-правових досліджень НАН України

ВИЗНАЧЕННЯ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Ключові слова: вищий навчальний заклад, суб'єкт господарювання, господарська компетенція, ліцензійні умови, університет, майнова відокремленість, орендоване майно

На сьогоднішній день складно або й неможливо уявити розвиток будь-якого суспільства чи держави без активної участі вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ). Проте самі ВНЗ навіть в економічно розвинених країнах повинні постійно розвиватися і вдосконалюватися, а тому потребують забезпечення стабільності свого правового статусу. В Україні процес формування структури сфери вищої освіти знаходиться у стані розвитку. До сьогодні остаточно не сформовано державної політики щодо ВНЗ різних форм власності, щодо їх кількості та вимог до якості надання послуг, галузевої приналежності, надання оплатних послуг тощо. Через це навіть визначення статусу ВНЗ та визначення їх видів є нагальним мінімумом.

У цілому питання правового регулювання діяльності ВНЗ досліджували українські вчені – В.В. Астахов, О.М. Бандурка, В.М. Безчасний, Т.М. Боголіб, Т.П. Козарь, І.Н. Курко, А.О. Монаєнко, П.В. Нестеренко, Є.А. Огаренко, В.О. Огнев'юк, Г.О. Пономаренко, В.Я. Тацій, Р.Б. Шишка. Приділили увагу цим питанням і російські науковці – С.В. Баранова, Д.Б. Крахмальов, Н.А. Михайлова, М.В. Токмовцева, Н.Е. Яворовская та ін.

Проте у більшості робіт діяльність ВНЗ розглядалася крізь призму адміністративно-правової науки – з точки зору забезпечення жорсткого ефективного державного управління діяльністю ВНЗ. Окремі питання присвячувалися договірним відносинам між ВНЗ

та студентами, що знаходилися у межах науки цивільного права. А визначенню елементів господарсько-правового статусу ВНЗ уваги вчених присвячено недостатньо. З точки зору господарського права правовий статус ВНЗ поряд зі статусом інших навчальних закладів досліджується Б.В. Деревянком, а правовий статус приватних ВНЗ досліджується Є.В. Булатовим та І.М. Острівним.

У зв'язку з викладеним метою статті є доведення наявності у ВНЗ господарсько-правового статусу та обрання виду (критеріїв) класифікації ВНЗ в Україні. Наукова новизна роботи якраз і полягає у визначенні наявності у ВНЗ господарської компетенції, відокремленого майна, необхідного для здійснення господарської діяльності; несення ними відповідальності за результати своєї діяльності, відокремленої від відповідальності їх засновників та власників їх майна, а також інших характеристик суб'єкта господарювання; визначенні найбільш прийнятною чинної класифікації ВНЗ за формами власності, за типами, за рівнями акредитації (останній критерій пропонується ув'язати із кількістю студентів та професорсько-викладацького складу ВНЗ).

Отже, завдання та структура вищої школи СРСР до початку 90-х років ХХ століття відповідали завданням централізованої держави та командної економіки і при переході до ринкової економіки та демократичного устрою держави виявилось, що створені державою суб'єкти освітньої діяльності – ВНЗ, не здатні перебудувати свою роботу відповідно до реалій сучасного життя і забезпечити ринок праці потрібними кадрами. Вказана тенденція перш за все створила умови для організації приватних ВНЗ, які здійснювали оплатне надання освітніх послуг. Однак, основним елементом системи вищої освіти в Україні, як і раніше, залишаються державні ВНЗ.

Загальна кількість ВНЗ I-IV рівнів акредитації (не включаючи філії і різні навчальні й навчально-виробничі комплекси) у 2007/2008 навчальному році складала 904 заклади. Мережа ВНЗ III-IV рівнів акредитації з кожним роком розширюється: у 2003 р. вона налічу-

вала – 330 ВНЗ, у 2007 р. – збільшилася до 350, у 2008 р. – до 351 [1], а у 2011 р. – до 854, а саме: 197 університетів, 62 академії, 109 інститутів, 234 коледжів, 130 технікумів, 121 училище та 1 консерваторія. При цьому загальна кількість ВНЗ за останні три роки збільшилася на 503 ВНЗ. ВНЗ I-II рівнів акредитації налічується 485, III-IV – 369. Державні ВНЗ були та залишилися найбільш численним учасником відносин у сфері надання освітніх послуг, але їх правовий статус, як і статус приватних ВНЗ, залишається і досі недостатньо врегульованим.

Легальне визначення поняття ВНЗ міститься у Законі України «Про вищу освіту». Згідно зі статтею 1 Закону ВНЗ – це освітній, освітньо-науковий заклад, який заснований і діє відповідно до законодавства про освіту, реалізує відповідно до наданої ліцензії освітньо-професійні програми вищої освіти за певними освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечує навчання, виховання та професійну підготовку осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також здійснює наукову та науково-технічну діяльність [2]. Тобто, законодавець визначає ВНЗ через поняття «освітній заклад», отже розкриває дефініцію одного поняття через інше, не надаючи при цьому визначення останнього в жодному нормативно-правовому акті. Таким чином, стає незрозумілим якими ж саме конститутивними ознаками наділяється освітній заклад і які головні видові (функціональні) ознаки виділяють ВНЗ з-поміж інших таких суб'єктів.

На підставі зазначеного можна зробити висновок, що Закон містить поняття ВНЗ надто громіздке та не досить чітке, і яке не вказує на основні ознаки даного суб'єкта як учасника господарсько-правових відносин, які б дозволяли вирізнити його з-поміж інших. Слід обмовитися, що на здійснення ВНЗ господарської діяльності у наданому Законом визначенні вказує необхідність отримання ліцензії.

Повертаючись до поняття «освітній заклад», слід зазначити наступне. Законодавст-

во не надає його визначення, але натомість містить визначення поняття «заклад» у наказі Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 р. № 97, яким було затверджено Державний класифікатор організаційно-правових форм господарювання. Згідно з п.п.3.4.1 Класифікатора організація (установа, заклад) – це організаційна структура, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна [3].

Легальне визначення ВНЗ у своїй основі акцентовано на першій частині терміну, оскільки саме функціональна характеристика ВНЗ як особливої освітньої установи є критерієм її видового поділу і дає ключ до розкриття її господарсько-правового статусу.

ВНЗ має родові та видові ознаки, які вирізняють його з-поміж інших освітніх закладів та інших учасників відносин у сфері господарювання (суб'єктів господарського права). Отже, розглянемо більш детально ознаки, які характеризують ВНЗ як суб'єкт господарювання.

Відповідно до п.1 ст.55 Господарського кодексу України суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством [4]. Отже, суб'єкти господарювання визначаються як «учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність». «Учасники господарських відносин, до кола яких належать суб'єкти господарювання» є більш широкою категорією, що включає також осіб, названих у ст.2 ГК України. На відміну від інших учасників господарських відносин, суб'єкти господарювання:

– безпосередньо здійснюють господарську діяльність (діяльність у сфері суспільного

виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру);

– залишаються учасниками господарських правовідносин навіть у разі, коли вони певний час не проводять конкретні господарські операції;

– є учасниками всіх видів відносин у сфері господарювання: господарсько-виробничих, організаційно-господарських та внутрішньогосподарських.

Загальними ознаками суб'єкта господарювання згідно з частиною першою ст.55 ГК України, є наявність господарської компетенції, відокремленого майна та самостійна відповідальність за своїми зобов'язаннями у межах цього майна (крім передбачених законодавством випадків).

Важливою ознакою будь-якого суб'єкта господарювання є наявність компетенції. Наведене у ГК України законодавче визначення господарської компетенції суб'єктів господарювання дає в цілому досить повну уяву про сутність і зміст цього поняття. Господарська компетенція суб'єктів господарювання визначається як сукупність господарських прав та обов'язків щодо здійснення господарської діяльності. Суб'єкту господарювання належать як повноваження щодо безпосереднього виготовлення та реалізації продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, так і організаційно-установчі повноваження. Господарська компетенція суб'єктів господарювання встановлюється законодавством і конкретизується у статутах, інших установчих документах, які затверджуються їх засновниками [5, с.130]. Правовий статус ВНЗ, незалежно від форми власності, – це свого роду правова модель суб'єкта господарювання, яка має чітке функціональне значення. Воно полягає у правовому забезпеченні організації діяльності ВНЗ, наданні стабільності усій його роботі. Належність правового статусу є обов'язковою умовою функціонування ВНЗ як учасника різних правовідносин, в яких реалізуються його завдання та мета [6, с.12].

Категорія правового статусу достатньо широко використовується в законодавстві та юридичній літературі. Це пов'язано з проблемами комплексного регулювання діяльності тих чи інших суб'єктів та має першочергове значення для вирішення питання правового регулювання діяльності приватних ВНЗ.

Обов'язковим елементом правового статусу будь-якого суб'єкта господарювання є його права та обов'язки, які служать юридичною основою усій його діяльності.

Будь-який суб'єкт господарювання може здійснювати свою діяльність лише за наявності певної матеріальної бази. Майнова відокремленість є важливою ознакою суб'єкта господарювання. У сучасних умовах її зміст може бути як максимально широким, включаючи всі повноваження суб'єкта стосовно володіння, користування та розпорядження майном (що опосередковується правом власності), так і обмеженим. В останньому випадку має місце здійснення господарської діяльності на базі чужого майна (право господарського відання чи оперативного управління). Юридичною формою відокремлення майна господарських організацій є його закріплення на самостійному балансі [5, с.134]. Тут мова йде не про фізичну відокремленість майна ВНЗ від майна його засновника(ів), який створив його, від держави та інших суб'єктів господарського права, а про юридичну відокремленість. Тобто майнова відокремленість розглядається не як фактичне володіння певним майном, а як загальний принцип побудови та діяльності суб'єкта господарювання, тобто здатність виступати носієм нерозчленованого майнового права, відмежованого від аналогічних прав засновників організації.

Як варіант майнової відокремленості подекуди виділяють здійснення господарювання на базі орендованого майна. Але слід мати на увазі, що наявність у суб'єкта орендованого майна ще не є достатньою передумовою майнової відокремленості, яку належним чином може забезпечити лише існування майнового права суб'єкта на відповідне майно.

Суб'єкти господарювання, реалізуючи господарську компетенцію, несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями у межах відокремленого майна, крім випадків, передбачених законодавством. Ця ознака визначення ВНЗ як суб'єкта господарювання тісно пов'язана з попередньою ознакою самостійної відповідальності суб'єкта за власними зобов'язаннями. Тобто ВНЗ як господарська організація відповідає за своїми зобов'язаннями належним йому на праві власності або закріпленім за ним на іншому речовому праві майном, якщо інше не встановлене законодавством. Засновник ВНЗ не відповідає за зобов'язаннями останнього, а ВНЗ не відповідає за зобов'язаннями його засновника. Стосовно приватних ВНЗ це правило діє таким чином: засновник ВНЗ, який його створив, відповідає тільки за зобов'язаннями, що виникли до його реєстрації. Що ж стосується державних ВНЗ, які створюються у формі установ, то через те, що вони відповідають за своїми зобов'язаннями лише коштами, які знаходяться у їх розпорядженні, у разі недостатності цих коштів за їх зобов'язаннями відповідальність несе держава як власник переданого установі майна. Але, як зазначає І.В. Єлісеєв, існуючі виключення із правила про самостійну відповідальність юридичної особи в жодному разі не порушують загального принципу повної майнової відповідальності, оскільки відповідальність власника (держави) в даному випадку є лише субсидіарною [7, с.120].

Таким чином, можна зробити висновок, що ВНЗ має всі «класичні» ознаки суб'єкта господарювання.

Стосовно визначення критеріїв поділу ВНЗ на види спеціальне законодавство про освіту та правова практика виробили на ступні критерії:

1) За формою власності:

– ВНЗ державної форми власності, що засновані державою, фінансуються з державного бюджету і підпорядковуються відповідному центральному органу виконавчої влади [8, с.21–22]. Державний ВНЗ є основною ланкою

системи вищої освіти; насамперед вирішує задачі навчання та виховання, проведення наукових досліджень тощо. Для реалізації своїх завдань йому належить комплекс прав та обов'язків, які здійснюються через його адміністрацію;

– ВНЗ, які перебувають у власності Автономної Республіки Крим, засновані органами влади Автономної Республіки Крим, фінансуються з бюджету Автономної Республіки Крим і підпорядковані органам влади Автономної Республіки Крим. Статус цих видів ВНЗ відповідно до діючого законодавства України наділений подвійною юридичною природою: вони водночас є і суб'єктами підприємницької діяльності і навчальними закладами;

– ВНЗ комунальної форми власності, що засновані місцевими органами влади, фінансуються з місцевого бюджету і підпорядковані місцевим органам влади;

– ВНЗ приватної форми власності, що засновані на приватній власності і підпорядковані власнику або власникам.

2) За типами:

– університети (класичні та профільні) – ВНЗ четвертого рівня акредитації, які провадять освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації широкого спектра природничих, гуманітарних, технічних, економічних та інших напрямів науки, техніки, культури і мистецтв, проводять фундаментальні та прикладні наукові дослідження, є провідними науково-методичними центрами, мають розвинену інфраструктуру навчальних, наукових і наукововиробничих підрозділів, відповідний рівень кадрового і матеріально-технічного забезпечення, сприяють поширенню наукових знань та здійснюють культурно-просвітницьку діяльність;

– академії – ВНЗ четвертого рівня акредитації, які провадять освітню діяльність, пов'язану із здобуттям вищої освіти та кваліфікації у певній галузі науки, виробництва, освіти, культури і мистецтва, проводять фундаментальні та прикладні наукові досліджен-

ня, є провідними науково-методичними центрами у сфері своєї діяльності і мають відповідний рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення;

- інститути – ВНЗ третього або четвертого рівня акредитації або структурні підрозділи університетів, академій, які провадять освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації у певній галузі науки, виробництва, освіти, культури і мистецтва, проводять наукову, науково-методичну та науково-виробничу діяльність і мають відповідний рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення;

- консерваторії (музичні академії) – ВНЗ третього або четвертого рівня акредитації, які провадять освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації у галузі культури і мистецтва – музичних виконавців, композиторів, музикознавців, викладачів музичних дисциплін, проводять наукові дослідження, є провідними центрами у сфері своєї діяльності і мають відповідний рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення;

- коледжі – ВНЗ другого рівня акредитації або структурні підрозділи ВНЗ третього або четвертого рівня акредитації, які провадять освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації у споріднених напрямках підготовки або за кількома спорідненими спеціальностями і мають відповідний рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення;

- технікуми (училища) – ВНЗ першого рівня акредитації або структурні підрозділи ВНЗ третього або четвертого рівня акредитації, які провадять освітню діяльність, пов'язану із здобуттям певної вищої освіти та кваліфікації за кількома спорідненими спеціальностями, і мають відповідний рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення.

3) За рівнями акредитації:

- ВНЗ першого рівня акредитації, які готують фахівців за спеціальностями освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста;

- ВНЗ другого рівня акредитації, які готують фахівців за спеціальностями освітньо-

кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста та за напрямами підготовки освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра;

- ВНЗ третього рівня акредитації, які готують фахівців за спеціальностями освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра, спеціальностями освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, а також за окремими спеціальностями освітньо-кваліфікаційного рівня магістра;

- ВНЗ четвертого рівня акредитації, у яких здійснюється підготовка фахівців за напрямами освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра, спеціальностями освітньо-кваліфікаційних рівнів спеціаліста, магістра.

Стосовно класифікації за рівнями кваліфікації необхідно сказати, що у зарубіжних країнах рівень кваліфікації часто пов'язується із розміром ВНЗ, тобто із кількістю учнів (студентів, слухачів, аспірантів тощо). А кількість останніх визначається пропорційно до кількості осіб, які мають наукові ступені і вчені звання та працюють у ВНЗ на постійній основі. Тому вважаємо, що слід підтримати пропозицію нової редакції Закону «Про вищу освіту», яка передбачає поділ ВНЗ одночасно за рівнем акредитації та розміром. Так проектом закону «Про вищу освіту» № 7486-1, внесеним народними депутатами України О. Єфремовим, О. Зарубінським, С. Ківаловим, О. Логвиненком, М. Луцьким, К. Самойлик, І. Шаровим (законопроектом МОНмолодьспорт), запропоновано визначати ВНЗ за кількістю студентів. У класичному університеті за денною формою повинно навчатися не менш як 10 тис. осіб; у профільному університеті – не менш як 6 тисяч; в академії – не менш як 3 тисячі; у коледжі – не менш як тисячі осіб [9].

Особливим видом ВНЗ є заклади, що мають статус національних. Такий статус надається державним ВНЗ четвертого рівня акредитації, які досягли найвищих показників у своїй діяльності щодо використання інтелектуального потенціалу нації, реалізації ідеї національного відродження і розвитку України, запровадження державної мови і є провідними серед галузевих груп закладів [8, с.21–22].

Отже, ВНЗ має всі ознаки суб'єкта господарювання. Тому із впевненістю можна зазначити, що ВНЗ здійснюють господарську діяльність, мають сукупність господарських прав та обов'язків, відокремлене майно та відповідають за зобов'язаннями в межах свого майна.

ВНЗ поділяються за формами власності (ВНЗ державної форми власності, ВНЗ, які перебувають у власності Автономної Республіки Крим, ВНЗ комунальної форми власності та ВНЗ приватної форми власності), за типами (університети, академії, інститути, консерваторії, коледжі та технікуми) та за рівнями акредитації (ВНЗ I–IV рівнів акредитації).

Визначення ВНЗ в якості повноцінного суб'єкта господарювання та поділ за визначеними у статті критеріями на ВНЗ різних рівнів акредитації та різного розміру відкриває вимогу до більш ретельного розгляду їх правового статусу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вищі навчальні заклади (на початок навчального року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.com.ua>.
2. Закон України «Про вищу освіту» : від 17.01.2002 р. № 2984-III // ВВР України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
3. Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої

політики «Державний класифікатор організаційно-правових форм господарювання» : від 28.05.2004 р. № 97 // Юридичний вісник України. – 2004. – № 11. – Ст. 47.

4. Закон України «Господарський кодекс України» : від 16.01.2003 р. № 436-IV // ВВР України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.

5. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / кол. авт.: Г. Л. Знаменський, В. В. Хахулін, В. С. Щербина та ін. ; за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 831 с.

6. Бекбаев Е. З. Правовой статус республиканской академии наук (на примере АН Республики Казахстан): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Бекбаев Е. З. – Алма-Ата, 1992. – 164 с.

7. Гражданское право : учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ПРОСПЕКТ, 1999. – Ч. 1. – 632 с.

8. Тихомиров О. Д. Коментар до Розділу V Закону України «Про Вищу освіту» від 17 січня 2002 року / О. Д. Тихомиров // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. – 2002. – № 2. – С. 20–45.

9. Філоненко С. Не числом, а якістю / Світлана Філоненко // Віче. – 2011. – № 5 (190). – С. 30.

Савченко М. В. Визначення вищих навчальних закладів як суб'єктів господарювання / М. В. Савченко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 628–633 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11cmvucg.pdf>

Доведено наявність у ВНЗ господарсько-правового статусу та визначено критерії класифікації ВНЗ в Україні.

Савченко М.В. Определение высших учебных заведений как субъектов хозяйствования

Доказано наличие у высших учебных заведений хозяйственно-правового статуса и определены критерии классификации ВУЗов в Украине.

Savchenko M.V. Determination of Higher Educational Establishments as Economic Entities

The presence is well-proven at higher educational establishments of economic-law status and the criteria of classification of higher educational establishments are certain in Ukraine.