

**ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ВИДІВ  
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ  
ПРИВАТНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ**

**Постановка проблеми.** В Законі України «Про вищу освіту» види дозволеної вищим навчальним закладам (далі — ВНЗ) господарської діяльності не визначені, проте саме право цих закладів на здійснення фінансово-господарської діяльності в Україні та за її межами прямо передбачено (ч. 5 ст. 63 Закону [1]). Крім того, ст. 65 названого Закону надає всім ВНЗ можливість відповідно до своїх статутів надавати фізичним і юридичним особам платні послуги в галузі вищої освіти та пов'язаних з нею інших галузях діяльності, а також вказує, що перелік видів таких платних послуг для ВНЗ державної і комунальної форм власності визначається Кабінетом Міністрів України [1].

Відповідний «Перелік платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами», як відомо, був затверджений постановою Кабінету Міністрів України ще у 1997 р., а у 2010 р. він був замінений новим аналогічним переліком, що діє в даний час (тепер він має довшу назву: «Перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної та комунальної форми власності» [2]). При цьому використання в назвах обох названих переліків терміна «платні послуги» не повинно вводити в оману, насправді в тексті даних документів йдеться не лише про послуги, але і про інші прояви господарської діяльності (виробництво продукції, виконання робіт, торгівлю).

Таким чином, можна стверджувати, що види господарської діяльності для державних і комунальних ВНЗ нормативно визначені, тоді як вищі навчальні заклади приватної форми власності (далі — приватні ВНЗ) в цьому відношенні на сьогоднішній день знаходяться в правовому вакуумі. Здається, що такий стан справ не можна вважати нормальним, — господарська діяльність приватних ВНЗ вимагає належного нормативно-правового забезпечення. Дослідженню відповідної проблематики (яка, на наш погляд, є вельми актуальною) і присвячена дана стаття.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Українська господарсько-правова наука не має в своєму розпорядженні спеціальних досліджень, присвячених господарській діяльності приватних ВНЗ. Якоюсь мірою даний аспект знайшов висвітлення в дисертаційних роботах В. В. Астахова [3] і П. В. Нестеренко [4], виконаних у межах науки цивільного права, проте названі автори торкалися його фрагментарно і, зрозуміло, лише з цивілістичних позицій. Разом з тим не можна ні відзначити, що загальна схема наукового аналізу видів господарської діяльності некомерційних організацій (якими є у т. ч. й більшість існуючих приватних ВНЗ) змістовно надана в дисертаційному дослідженні

Є. В. Булатова, що присвячено господарсько-правовому статусу установи [5], на яке автор даної статті в значній мірі спирався.

**Мета** статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного господарського і освітнього законодавства України окреслити коло дозволених приватним ВНЗ видів господарської діяльності, здійснивши їх класифікацію.

Отже, яким ж найбільш оптимальним способом можна усунути відмічену вище прогалину у законодавстві відносно видів господарської діяльності приватних ВНЗ? Здається, що це можна зробити просто шляхом поширення чинного вищеназваного «Переліку платних послуг», які можуть надаватися державними та комунальними навчальними закладами, також й на навчальні заклади приватної форми власності. Якщо виходити з того, що приватні ВНЗ повинні мати лише форму некомерційної організації (на сьогоднішній день — передбачену Цивільним кодексом України форму установи приватного права), то запропоноване рішення даної проблеми буде оптимальним, бо воно у повній мірі буде відповідати закріпленому у ЦК України (ст. 86) принципу спеціальної правоздатності установ [6]. У даному зв'язку слід погодитися з Є. В. Булатовим, який писав: «...гранично чітко окреслити предмет господарської діяльності установ (та інших некомерційних організацій теж) можна тільки двома способами: потрібно імперативно встановити вичерпні переліки або дозволених, або заборонених для них видів такої діяльності. Більш переважним виглядає, звичайно, перший спосіб, бо завдяки йому досягається повна ясність господарських можливостей тієї або іншої установи» [5, 98].

Проте висунута вище пропозиція вимагає корегування. На нашу думку, вичерпний перелік дозволених навчальним закладам видів господарської діяльності повинен бути закріплений не в підзаконному нормативно-правовому акті (постанові Кабінету Міністрів), а в законі. Такий підхід відповідав би тенденції, що намітилася останніми роками, до визначення правового статусу будь-яких суб'єктів господарювання виключно законами (стосовно суб'єктів некомерційного господарювання ця тенденція знайшла відображення у ч. 2 ст. 53 Господарського кодексу України [7]).

Таким чином, на наш погляд, перелік видів господарської діяльності, адресований навчальним закладам всіх форм власності (у т.ч. і приватним ВНЗ), доцільно закріпити безпосередньо в Законі України «Про освіту», і даний перелік повинен розумітися як вичерпний. При цьому засновники, зрозуміло, не можуть бути позбавлені можливості обмежувати коло дозволених законом видів господарської діяльності в затвердженому ними статуті конкретного приватного ВНЗ.

Тепер має сенс звернутися до класифікації видів господарської діяльності приватних ВНЗ. У зв'язку з цим слід підкреслити, що основна їх діяльність, яка виражається в наданні платних освітніх послуг, теж є господарською, оскільки відповідні послуги мають вартісний характер і цінову визначеність. Дана діяльність має подвійну природу: з погляду свого змісту вона носить соціально-культурний (негосподарський) характер, проте з погляду способу її організації і відчуження вона повною мірою охоплюється передбаченим чинним законодавством поняттям господарської діяльності [7].

В юридичній літературі можна зустріти різні класифікації видів діяльності ВНЗ, але всі вони досить громіздкі, і жодна з них не є цілком обґрунтованою з погляду науки господарського права і господарської практики. На наш погляд, при класифікації видів господарської діяльності ВНЗ будь-якої форми власності методологічно правильним з позицій господарського права було б відштовхуватися від нормативно затвердженої класифікації власних надходжень бюджетних установ. Йдеться про постанову Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 659 «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання» [8].

Аналіз даного нормативно-правового акту дозволяє виділити дві групи видів діяльності бюджетних установ, які дійсно можна віднести до господарської діяльності: перша група — це їх основна профільна діяльність, що здійснюється на платній основі і виражається, головним чином, в наданні платних послуг, що відповідають їх функціональному призначенню; друга група об'єднує все інші дозволені законодавством для даних організацій види господарської діяльності, як пов'язані з їх основним профілем, так і не пов'язані з ним. Цінність такого підходу до класифікації видів господарської діяльності ВНЗ полягає в тому, що він є достатньо простим для розуміння і в той же час максимально наближений до потреб господарської практики, зокрема, з позицій оподаткування ВНЗ.

Таким чином, види господарської діяльності приватних ВНЗ доцільно розділити на дві групи, які умовно можна іменувати відповідно «профільними» і «непрофільними» видами їх господарської діяльності. Оскільки склад другої групи визначається за залишковим принципом, необхідно встановити які ж види господарської діяльності приватних ВНЗ слід віднести до першої групи.

На наш погляд, основному функціональному профілю ВНЗ будь-якої форми власності відповідає вельми обмежене коло видів дозволеної для них господарської діяльності. Такими видами діяльності ми пропонуємо вважати лише: надання платних освітніх послуг; здійснювану на договірній основі наукову і науково-технічну діяльність; видавничу діяльність. Всі інші види господарської діяльності ВНЗ доцільно відносити до «непрофільних», тобто до другої групи. Кожен з названих профільних видів господарської діяльності ВНЗ повинен бути деталізований в Законі України «Про освіту». В той же час, така деталізація не повинна бути надмірною, як це має місце в чинному «Переліку платних послуг», які можуть надаватися державними та комунальними навчальними закладами [2].

Розглядаючи головний вид профільної господарської діяльності приватних ВНЗ — надання платних освітніх послуг, має сенс звернути увагу на критичне ставлення ряду вчених до терміну «освітня послуга». Так, на думку Є. А. Суханова, «в нормальному вузі не надаються освітні послуги, а йде процес навчання і виховання» [9, 54]. Проте, на наш погляд, освітню діяльність на оплатній основі слід відносити до послуг, оскільки вона повною мірою відповідає властивостям останніх, як особливої групи об'єктів цивільних і господарських

правовідносин. Дану позицію розділяє й вітчизняний законодавець, який в багатьох нормативно-правових актах прямо називає освітню діяльність саме послугами.

І все-таки з метою уникнення подальших розбіжностей щодо визначення правової природи освітніх послуг та договору про їх надання здається доцільним доповнити Закон України «Про вищу освіту» ст. 65-1 «Договір про надання вищим навчальним закладом платних освітніх послуг», виклавши її в наступній редакції: «За договором про надання вищим навчальним закладом платних освітніх послуг одна сторона — вищій навчальний заклад зобов'язується надати слухачеві певну освітню послугу (здійснити його професійну підготовку за конкретною спеціальністю; здійснити його перепідготовку або підвищення кваліфікації; надати додаткову освітню послугу і т.п.), що супроводжується видачею йому документу державного зразка (якщо інше не передбачено законодавством), а друга сторона — слухач зобов'язується своїми діями сприяти належному наданню послуги та оплатити її надання. Освітня послуга може оплачуватися не слухачем, а іншими особами (державою, юридичними або фізичними особами): в цьому випадку укладається трьохсторонній договір, за яким третьою стороною виступає особа, що оплачує освітню послугу».

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» наукова і науково-технічна діяльність є невід'ємною складовою частиною навчального процесу вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації [10]. Проте необхідно підкреслити, що ознакам господарської діяльності відповідатиме лише така наукова і науково-технічна діяльність ВНЗ, яка здійснюється на договірній основі, а не за рахунок базового бюджетного фінансування. Разом з тим, не можна забувати про те, що бюджетне фінансування наукових досліджень може здійснюватися і шляхом програмно-цільового фінансування в межах виконання державного замовлення на підставі укладеного державного контракту (який є ні чим іншим, як господарським договором) — і тоді виконання відповідної НДДКР охоплюватиметься поняттям господарської діяльності. Правда, як свідчить вітчизняна практика, можливість приватних ВНЗ бути виконавцями державного замовлення на науково-технічну продукцію є досить примарною, хоча за змістом ст. 37 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» така можливість в принципі не виключається [10].

Третій профільний вид господарської діяльності ВНЗ — видавнича діяльність має вельми обширну правову регламентацію. Право ВНЗ на здійснення видавничої діяльності впливає з ч. 7 ст. 30 Закону України «Про вищу освіту», де серед структурних підрозділів вищого навчального закладу згадуються видавництва [1].

Що стосується «непрофільних» видів господарської діяльності приватних ВНЗ, то оскільки вони досить численні, давати їх характеристику в межах даної статті не має сенсу. Хотілося б лише звернути увагу на те, що серед них можна виділити ті види господарської діяльності, які певною мірою пов'язані з основною метою ВНЗ — освітнім процесом (виготовлення та реалізація товарів народного споживання у навчально-виробничих підрозділах ВНЗ, надан-

ня студентам місць в гуртожитках, платні консультаційні послуги і т.п.), а також ті, які абсолютно ніяк не пов'язані з основною метою і профілем ВНЗ (наприклад, послуги з паркування автомобілів, різні ремонтні роботи, перевезення вантажів і т.п.).

Тепер доречно поставити питання про те: чи можуть розглянуті профільні та непрофільні види господарської діяльності приватних ВНЗ носити характер підприємництва? При відповіді на дане питання ми в руслі позиції Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України виходитимемо з припущення про те, що приватні ВНЗ повинні мати лише некомерційний статус [11]. Стосовно непрофільних видів їх діяльності на поставлене питання запрошується позитивна відповідь, адже вони, як правило, направлені на одержання прибутку або, принаймні, передбачають його одержання (інша справа, що цей прибуток не може в якій-небудь частині привласнюватися засновниками приватного ВНЗ). Стосовно ж до профільних видів їх діяльності позитивна відповідь, хоч і не настільки очевидна, але також є цілком правомірною, виходячи з аналізу чинного законодавства, яке зовсім не забороняє будь-яким ВНЗ закладати прибуток і в ціну освітніх послуг, і у вартість науково-дослідних або дослідно-конструкторських робіт, і тим більше в ціну своєї видавничої продукції.

Проте при такому трактуванні профільної господарської діяльності приватних ВНЗ ми стикаємося з однією суттєвою суперечністю. Якщо вважати, що надання платних освітніх послуг, які приносять ВНЗ прибуток, є завжди діяльністю підприємницька, то неминує слід прийти до висновку про те, що метою створення будь-якого приватного ВНЗ по суті є одержання прибутку, а значить, сам такий ВНЗ повинен бути визнаний комерційною організацією. Усунути вказану суперечність, на наш погляд, можна тільки одним способом: надання платних освітніх послуг, а рівно інші профільні види господарської діяльності приватних ВНЗ, як в теорії, так і в законодавстві не повинні розглядатися у якості підприємницької діяльності. Даний підхід до вирішення позначеної проблеми не слід сприймати як штучний техніко-юридичний прийом, адже за самою своєю природою профільні види діяльності будь-якого некомерційного ВНЗ (і особливо його освітня діяльність) в першу чергу орієнтовані не на одержання прибутку, а на створення нематеріальних благ — соціалізацію особистості та підвищення інтелектуально-культурного рівня суспільства. Слід враховувати й те, що ризикова складова платної освітньої діяльності ВНЗ вкрай незначна.

Показавши, що профільні види господарської діяльності приватних ВНЗ не є підприємництвом, ми беремо на себе сміливість стверджувати, що і непрофільні види їх господарської діяльності теж недоцільно вважати підприємництвом, навіть коли вони направлені на одержання прибутку. Остання теза пояснюється наступними міркуваннями. По-перше, виходячи з легального визначення підприємництва, даного в ГК України (ст. 42), і деяких інших його норм (ст. ст. 45, 55), можна зробити висновок, що в строгому сенсі підприємницькою вважається лише та спрямована на прибуток господарська діяльність, яку здійснюють фізичні і юридичні особи, зареєстровані як суб'єкти підприємниц-

тва [7]. По-друге, на нашу думку, диференціація господарської діяльності некомерційних організацій на підприємницьку і некомерційну позбавлена особливої практичного сенсу. Річ у тому, що підприємницька за своїм характером діяльність некомерційних організацій через свою підлеглість їх основній місії має достатньо суттєву специфіку і як наслідок особливий правовий режим, який зазвичай не відрізняється від правового режиму суто некомерційної господарської діяльності цих структур.

Таким чином, є всі підстави вважати, що у теперішній час в господарському праві України склався єдиний правовий інститут — інститут господарської діяльності некомерційних організацій, який включає норми, що стосуються будь-яких господарських операцій останніх незалежно від цільової спрямованості даних операцій. Цей правовий інститут, на наш погляд, є тотожним передбаченому главою 5 ГК України інституту некомерційної господарської діяльності. Отже, будь-яку господарську діяльність некомерційних організацій, у т.ч. і приватних ВНЗ, доцільно розглядати просто як некомерційну господарську діяльність. До речі, думається, що наш законодавець зовсім не випадково в Законі України «Про вищу освіту» жодного разу не згадує термін «підприємницька діяльність», виділяючи тільки господарську діяльність ВНЗ.

Як бачимо, запропонований підхід до трактування господарської діяльності приватних ВНЗ виходить далеко за межі теми даної статті, оскільки має загальне значення для всіх некомерційних організацій. Його послідовна реалізація вимагатиме внесення достатньо серйозних (хоча і не дуже великих) змін до чинного законодавства. Перш за все, необхідно буде внести зміну до ст. 86 ЦК України [6], що присвячена здійсненню підприємницької діяльності непідприємницькими товариствами і установами: у цій статті термін «підприємницька діяльність» потрібно буде замінити терміном «господарська діяльність». Окрім цього, має сенс виключити з ГК України ч. 3 ст. 45 і кореспондуючу їй, ч. 3 ст. 53: відповідні правові норми припускають поширення на підприємницьку за своїм характером діяльність некомерційних організацій законодавства про підприємництво [7], що позбавлено всякого сенсу унаслідок його фактичної незастосовності до їх діяльності.

Викладене дозволяє сформулювати такі основні **висновки**:

— для того щоб чітко описати предмет господарської діяльності приватних ВНЗ з метою його відповідності їх основному призначенню доцільно закріпити безпосередньо в Законі України «Про освіту» вичерпний перелік дозволених навчальним закладам видів господарської діяльності, адресований освітнім установам будь-якої форми власності, у т.ч. і приватним ВНЗ; при розробці такого переліку потрібно дотримуватися класифікації видів господарської діяльності ВНЗ на профільні (надання платних освітніх послуг, здійснювана на договірній основі наукова і науково-технічна діяльність, видавнича діяльність) та непрофільні (що включають всі інші дозволені законодавством для даних організацій види господарської діяльності);

— як профільну, так і непрофільну господарську діяльність приватних ВНЗ недоцільно вважати підприємництвом, навіть коли вона передбачає одержан-

ня прибутку; це обумовлено тим, що у теперішній час в господарському праві України склався єдиний правовий інститут — інститут господарської діяльності некомерційних організацій, який включає норми, що стосуються будь-яких господарських операцій останніх незалежно від цільової спрямованості даних операцій.

### Література

1. Про вищу освіту : Закон України від 17 січ. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134. — (зі змін. і допов.).
2. Перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної та комунальної форми власності : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27 серп. 2010 р. № 796 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 67. — Ст. 2410.
3. Астахов В. В. Правове регулювання функціонування в Україні вищих закладів освіти, заснованих на недержавній формі власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В. В. Астахов ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. — Х., 1999. — 19 с.
4. Нестеренко П. В. Вищі навчальні заклади як суб'єкти майнових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / П. В. Нестеренко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2008. — 21 с.
5. Булатов Е. В. Правовой статус учреждения как участника хозяйственных отношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Е. В. Булатов. — Донецк, 2004. — 209 с.
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40, 41, 42, 43, 44. — Ст. 356. — (зі змін. і допов.).
7. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, 19–20, 21–22. — Ст. 144. — (зі змін. і допов.).
8. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання : постанова Кабінету Міністрів України від 17 трав. 2002 р. № 659 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 21. — Ст. 1032.
9. Суханов Е. А. Осторожно: гражданско-правовые конструкции // Законодательство — 2003. — № 9. — С. 52–59.
10. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 1 груд. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 2–3. — Ст. 20.
11. Лист Міністерства освіти і науки України від 02.03.2005 р. № 1/11-856 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. — Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/>

### Анотація

**Острівний І. М.** Питання правової регламентації видів господарської діяльності вищих навчальних закладів приватної форми власності. — Стаття.

На основі аналізу чинного законодавства України визначається коло дозволених приватним вищим навчальним закладам видів господарської діяльності та обґрунтовується їх класифікація.

**Ключові слова:** приватні вищі навчальні заклади; некомерційні організації; господарська діяльність; підприємництво.

### Аннотация

**Остривный И. Н.** Вопросы правовой регламентации видов хозяйственной деятельности высших учебных заведений частной формы собственности. — Статья.

На основе анализа действующего законодательства Украины определяется круг дозволених частным высшим учебным заведениям видов хозяйственной деятельности и обосновывается их классификация.

**Ключевые слова:** частные высшие учебные заведения; некоммерческие организации; хозяйственная деятельность; предпринимательство.

### Summary

*Ostrivnyi I. N. The Question of Legal Regulation of Economic Activities of Private Higher Educational Establishments. — Article.*

On the basis of the analyses of the legislation of the Ukraine currently in force it is being defined the range of the permitted aspects of economic activities for the private higher educational establishments and it is being proved its classification.

*Keywords:* private higher educational establishments; nonprofit organizations; economic activities; entrepreneurship.

УДК 346.52

*В. П. Попелюк*

### ДО ПИТАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Про контрольну діяльність правоохоронних органів писали В. Гаращук, М. Горшеньов, А. Марущак, М. В. Косюта, М. Руденко, А. Шемчук, І. Б. Шахов та інші. Так, В. Гаращук зазначає, що необхідно виділяти правоохорону діяльність та контрольну виходячи з понять «контролю» та «нагляду» [1, 48–49]. В. Шемчук зазначав, що органам прокуратури притаманна як контрольна функція, так і правоохоронна [2, 37].

Вважаємо, що контрольну функцію, яку виконують правоохоронні органи (прокуратура, Служба безпеки України, органи міліції тощо) у сфері господарювання має свою специфіку та не може вважатися контрольною.

По-перше, саме відмінність контрольної діяльності від інших форм владної діяльності полягає в тому, що це одна з форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які наділені відповідними повноваженнями.

По-друге, діяльність правоохоронних органів регулюється системою нормативних актів, які знаходяться на стику декількох галузей права: кримінального, кримінально-процесуального, адміністративного та господарського. При цьому в деяких випадках складно визначити пріоритет конкретної галузі права при вирішенні конкретного питання.

І головне, виходячи з завдань та функцій цих органів, виходить, що вони є виключно правоохоронними органами та межі їх повноважень обмежені законодавством з діяльності правоохоронних органів і вони не повинні виходити за їх межі.

В той же час на прикладі зіставлення завдань та повноважень міліції (ДСБЕЗ, УБОЗ), податкової міліції, СБУ по проведенню перевірок господарської діяльності та практики його застосування виявляється певна суперечність між завданнями, функціями та повноваженнями цих органів щодо контролю та нагляду у сфері господарювання.

Так, Закон України «Про міліцію» № 565-ХІІ від 20 грудня 1990 р. [3] встановлює, що міліція в Україні — державний озброєний орган виконавчої