

УДК 346.2

Б.В. Деревянко

ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ТА ЙОГО ПРАВОВА ПРИРОДА

Наукову статтю присвячено визначенню правової природи порядку створення навчальних закладів. Наведено особливості у порядку створення (державної реєстрації) навчальних закладів різних рівнів акредитації та різних форм власності. Показано, що правова природа створення (державної реєстрації) навчальних закладів є комплексною з переважанням публічних інтересів.

Ключові слова: правова природа, порядок створення (державної реєстрації), суб'єкт господарювання, навчальний заклад, рівень акредитації, організаційно-правова форма, форма власності, публічний інтерес.

Научная статья посвящена определению правовой природы порядка создания учебных заведений. Приведены особенности порядка создания (государственной регистрации) учебных заведений разных уровней аккредитации и разных форм собственности. Показано, что правовая природа создания (государственной регистрации) учебных заведений является комплексной с превалированием публичных интересов.

Ключевые слова: правовая природа, порядок создания (государственной регистрации), субъект хозяйствования, учебное заведение, уровень аккредитации, организационно-правовая форма, форма собственности, публичный интерес.

The scientific article is devoted determination of legal nature of order of creation of educational establishments. The features of order of creation (state registration) of educational establishments of different levels of accreditation and different patterns of ownership were resulted. Legal nature of creation (state registration) of educational establishments is complex with predominating of public interests.

Key words: legal nature, order of creation (state registration), economic entity, educational establishment, level of accreditation, legal form, pattern of ownership, public interest.

Основним засобом легітимації суб'єкта господарювання є його державна реєстрація. Після прийняття засновниками рішення про утворення нового суб'єкта господарювання та обрання його організаційно-правової форми він повинен бути утворений, тобто пройти державну реєстрацію. Це у повній мірі стосується навчальних закладів (далі – НЗ), які безумовно є суб'єктами господарювання.

Переважає більшість суб'єктів господарювання проходить державну реєстрацію на основі положень статті 58 Господарського кодексу України (далі – ГК України) [1] та Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 року № 755-IV [2]. Однак певна частина суб'єктів господарювання проходить державну реєстрацію на основі іншого законодавства у спеціальному порядку. Це стосується і НЗ, державна реєстрація яких в залежності від виду, форми власності та організаційно-правової форми НЗ відбувається за різними правилами. У зв'язку із цим у

вчених і практиків виникають питання стосовно власне особливостей та правової природи створення (державної реєстрації) НЗ.

На сучасному етапі розвитку господарського, цивільного та адміністративного законодавства розгляду питань легітимації НЗ присвячували увагу М. Артюхіна, Є. Булатов, В. Великий, О. Віхров, С. Жилінський, В. Журавський, К. Карчевський, Т. Козарь, В. Комаров, Є. Комісарова, Н. Кравченко, М. Курко, Л. Марчук, А. Монаєнко, Є. Огаренко, В. Огнев'юк, І. Острівний, Ю. Репкіна, Н. Саніахметова, В. Тацій, М. Тимошенко, А. Чіріч, Р. Шаповал та ін. Проте окреслені вище питання і досі залишаються дискусійними і такими, що вимагають окремої додаткової уваги.

У зв'язку із зазначеним ціллю статті є визначення правової природи порядку створення (державної реєстрації) НЗ.

Положення про умови створення НЗ передбачено статтею 18 Закону України «Про освіту». Нормами цієї статті надано право державним та місцевим органам, суб'єктам господарювання та громадянам утворювати НЗ; закладено в обов'язок НЗ мати власну назву, в якій обов'язково вказувати його тип та організаційно-правову форму; а за порядком створення, реорганізації та ліквідації НЗ відправлено до КМУ [3]. Нормами статті 27 Закону України «Про вищу освіту» передбачено, що створення ВНЗ III або IV рівнів акредитації державної форми власності здійснюється КМУ; ВНЗ I або II рівнів акредитації державної форми власності здійснюється МОНмолодьспорт та іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні ВНЗ; ВНЗ, що перебувають у власності АРК, створюються органами влади АРК; ВНЗ комунальної форми власності створюються органами місцевого самоврядування; ВНЗ приватної форми власності створюються власниками [4].

КМУ постановою від 5 квітня 1994 року № 228 «Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів» затвердив відповідний Порядок. У ньому визначено, що НЗ створюються за рішенням КМУ (загальнодержавні ВНЗ III та IV рівнів акредитації); МОНмолодьспорт України (загальнодержавні ВНЗ I та II рівнів акредитації, ПТУ); Урядом Криму, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями (комунальні ВНЗ I та II рівнів акредитації, ПТУ, навчально-виховні заклади для дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків); виконавчими комітетами міських (міст без районного поділу), районних у містах Рад народних депутатів або районними, районними міст Києва і Севастополя державними адміністраціями (ліцеї, гімназії та інші спеціалізовані загальноосвітні навчально-виховні заклади, засновані на комунальній власності); виконавчими комітетами міських (міст без районного поділу), районних у містах Рад народних депутатів або районними, районними міст Києва і Севастополя державними адміністраціями (інших типів комунальних навчально-виховних закладів); засновниками (навчально-виховні заклади, засновані на інших формах власності) [5].

Чинний порядок створення НЗ передбачає узгодження КМУ з МОНмолодьспорт, Міністерством економіки і Міністерством фінансів за наявності дозволу відповідної Ради народних депутатів при утворенні державних ВНЗ III та IV рівнів акредитації; тими ж органами крім Ради народних депутатів при утворенні ВНЗ I та II рівнів акредитації [5]. У цьому зв'язку виникають питання: невже Рада народних депутатів може не погодитися на утворення ВНЗ III чи IV рівнів акредитації; або невже Рада народних депутатів буде однозначно проти або однозначно за утворення ВНЗ I чи II рівнів акредитації, що її дозвіл є непотрібним. Хоча при утворенні ПТУ уже не потрібне узгодження з Міністерством економіки і Міністерством фінансів, проте потрібен розгляд цих питань Віце-прем'єр-міністром України та дозвіл відповідної Ради народних депутатів. При утворенні комунальних НЗ потрібні дозвіл Ради народних депутатів та погодження з

МОНмолодьспорт та відповідними галузевими міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади. При утворенні приватних НЗ потрібен дозвіл відповідної Ради народних депутатів [5]. Таким чином, статутні документи НЗ, створюваного на основі майна державної чи комунальної власності, розробляються фахівцями відповідних державних органів. І цими ж або іншими державними органами формується склад вищих органів управління НЗ. Керівники структурних підрозділів як правило обираються або призначаються на рівні самого НЗ згідно з його установчими документами. Перед утворенням приватного НЗ проводяться загальні збори його засновників, на яких затверджуються установчі документи майбутнього НЗ, визначається склад та компетенція його органів управління.

Серед суперечливих питань створення НЗ окремими вченими піднімаються питання, які стосуються правової природи створення НЗ. Так, Є.В. Булатов та І.М. Острівний вважають, що порядок утворення приватного ВНЗ і припинення його діяльності як елемент правового статусу такого ВНЗ навряд чи може бути у цілому віднесено до сфери господарського права. Якщо рішення про утворення комерційної або іншої господарської організації дійсно є господарсько-правовим актом, і відповідно усе, що є йому супутнім, підлягає господарсько-правовому регулюванню, то рішення про утворення колективного утворення соціально-культурного (тобто негосподарського) призначення має іншу юридичну природу. Стосовно державних і комунальних ВНЗ таке рішення відповідає усім ознакам адміністративного акта; стосовно приватних ВНЗ його слід кваліфікувати як односторонній цивільно-правовий правочин, зовнішньою формою якого є індивідуальний або спільний установчий акт (частина 3 статті 87 ЦК України) [6, с. 62].

Із сказаним слід повністю не погодитися. Вважаємо, що не можуть мати абсолютно різну правову природу акти про утворення ВНЗ за формою власності та за органом (особою), який їх утворив. Утворення приватних ВНЗ відбувається на основі Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців» [2], який не зважаючи на термінологію має господарсько-правову природу. Тобто ці НЗ створюються не для того, щоб надавати послуги обмеженому колу осіб – членам однієї родини чи мешканцям одного житлового будинку. З іншого боку, якщо акт про утворення державного ВНЗ є суто адміністративним, тоді виходить, що послуги будуть надаватися виключно службовцям того органу, який ВНЗ утворив; якщо акт про утворення приватного ВНЗ є тільки цивільно-правовим, тоді послуги з навчання повинні надаватися членам родини власників майна цього ВНЗ. З іншого боку, якщо державні банки в Україні згідно зі статтею 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність» утворюються актом КМУ, а комерційні банки згідно зі статтею 17 набувають статусу банку актом НБУ, то виходить, що акти про утворення державного та комерційного банку є адміністративними і такі банки не будуть суб'єктами господарювання і не будуть здійснювати господарську діяльність. Проте відомо, що це зовсім не так. Те саме можна було сказати відносно акта утворення промислово-фінансової групи, яка під час дії Закону України «Про промислово фінансові групи в Україні» (статті 3) та відповідної постанови КМУ (пункти 2, 18) утворювалася актом КМУ [7; 8]. Виходить, що акт про утворення ПФГ міг бути лише адміністративним. Але державний банк, комерційний банк, ПФГ є суб'єктами господарювання, а акт про їх утворення має як мінімум комплексну або змішану правову природу. Те саме стосується і акта про утворення державного ВНЗ.

Порядок утворення приватних ВНЗ і порядок припинення їх діяльності на думку тих самих Є.В. Булатова та І.М. Острівного не регулюється нормами господарського права і, відповідно, не повинні включатися у структуру їх господарсько-правового статусу. У той же час це не означає, що процес утворення, а також реорганізації або ліквідації приватних ВНЗ зовсім облишений господарсько-правових аспектів, окремі приписи господарсько-

правового характеру підлягають застосуванню і тут (вимоги до матеріально-технічної бази і формування статутного фонду; взяття на податковий облік; включення до реєстру неприбуткових організацій та установ; складання передавального акту, розділового та ліквідаційного балансів; порядок розподілу майна, що залишилося після ліквідації тощо) [6, с. 62-63]. Із сказаним також слід не погодитися. По-перше, у теорії права існує правило, згідно з яким наявність окремих елементів є підтвердженням наявності статусу. По-друге, проведемо аргументацію у вигляді доказу теореми способом від зворотного. Якщо припустити, що вислів названих вчених є вірним, то тоді є вірним і те, що інститут державної реєстрації суб'єктів господарювання, інститути неплатоспроможності і банкрутства (зокрема і НЗ) не регулюються нормами господарського права. А це є абсолютно невірним. Хибність погляду Є.В. Булатова та І.М. Острівного доведено. Порядок утворення приватних ВНЗ і порядок припинення їх діяльності (порядок їх реорганізації та ліквідації) регулюються нормами господарського права і, відповідно, повинні включатися у структуру їх господарсько-правового статусу.

На підтвердження переважаючої ролі господарських правовідносин у діяльності приватних ВНЗ наведемо аргументи іншого вітчизняного вченого:

- по-перше, господарські правовідносини приватних ВНЗ є засобом конкретизації загального змісту норм права відповідно до конкретного життєвого випадку чи суб'єктів;

- по-друге, господарські правовідносини надають можливість приватним ВНЗ визначити яка сфера суспільних відносин регулюється за допомогою права, встановити межі правового регулювання, його способи і методи, а також інші особливості поширення права на відповідну сферу суспільних відносин (наприклад, відповідно до частини 2 статті 29 Закону України «Про вищу освіту» ВНЗ самостійно мають право визначати форму навчання, форми та види організації навчального процесу);

- по-третє, господарські правовідносини надають змогу практично втілити права та обов'язки суб'єктів права (приватних ВНЗ) в життя, а також конкретизувати зміст цих прав та обов'язків суб'єктів (наприклад, відповідно до частини 2 статті 29 Закону України «Про вищу освіту» ВНЗ мають право самостійно розробляти та запроваджувати власні програми наукової і науково-виробничої діяльності);

- по-четверте, господарські правовідносини надають можливість визначити характер поведінки суб'єктів з точки зору її відповідності правовим вимогам або невідповідності (наприклад, відповідно до частини 3 статті 69 Закону України «Про вищу освіту» невиконання ВНЗ головних завдань діяльності, вимог стандартів вищої освіти є підставою для позбавлення його ліцензій);

- по-п'яте, господарські правовідносини визначають найбільш раціональний шлях досягнення мети господарської діяльності приватних ВНЗ;

- по-шосте, господарські правовідносини надають можливість уникати виникнення соціальних конфліктів та сприяти їх подоланню [9, с. 219-220].

Для справедливості необхідно відзначити, що процедура утворення (державної реєстрації) НЗ не облишена і приватних інтересів їх засновників, власників їх майна, керівників і службовців різних державних органів, держадміністрацій, народних депутатів рад різних рівнів та ін. Однак ці інтереси не завжди відкрито визначаються і забезпечуються нормативними актами.

Особливістю правого статусу НЗ є наявність у них державного статусу. Його НЗ отримує не тому, що його засновниками виступають державні або муніципальні органи влади, а в силу того, що він забезпечує належну якість освіти відповідно до вимог державного освітнього стандарту. Щоб отримати право видавати документи про освіту державного зразка, в освітньої установи немає іншого шляху, як забезпечити відповідність змісту і якості підготовки випускників вимогам державних освітніх стандартів. Але в цілях

забезпечення такої відповідності освітня установа повинна володіти певними владними повноваженнями як орган державного управління. Тому чинне законодавство наділяє освітню установу такими повноваженнями [10, с. 72]. Сказане підтверджує наявність крім господарсько-правової ще й адміністративної природи у створенні та діяльності НЗ.

Утворення НЗ здійснюється КМУ, МОНмолодьспорту України, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування або власниками майна НЗ. А сам порядок утворення НЗ має змішану адміністративно-господарсько-правову природу. Обрання суб'єктом господарювання організаційно-правової форми та проходження ним процедури державної реєстрації є хоча і великою, проте частиною процесу легітимації. Остання також передбачає зобов'язання щодо отримання спеціальних дозволів та допусків, проходження спеціальних процедур, що дозволяють йому бути повноцінним суб'єктом господарювання та здійснювати ті господарські операції, надавати ті послуги, які передбачені його статутними документами (для ВНЗ статутом). Саме питання легітимації формують більш повну уяву про правовий статус НЗ.

Таким чином, у статті було визначено елементи порядку утворення (державної реєстрації) НЗ, які є різними за рівнем акредитації та формою власності. Правова природа цього процесу має комплексний господарсько-адміністративно-цивільно-правовий характер із переважанням публічних інтересів. У цьому зв'язку можна зробити висновок, що майбутнє вдосконалення правового регулювання легітимації НЗ (у тому числі й створення (державної реєстрації) повинно знаходитися у площині адміністративних та господарсько-правових засобів впливу на публічні інтереси у функціонуванні НЗ.

Література:

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436—IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18—22. — Ст. 144.
2. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 травня 2003 року № 755—IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 31—32. — Ст. 263.
3. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 року № 1060—XII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 34. — Ст. 451.
4. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 року № 2984—III / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.
5. Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів : постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 року № 228 / Кабінет Міністрів України // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=228-94-%EF>
6. Булатов Е.В. Структура хозяйственно-правового статуса высших учебных заведений частной формы собственности / Е.В. Булатов, И.Н. Остривный // Экономика та право. — 2010. — № 1. — С. 61—66.
7. Про промислово-фінансові групи в Україні : Закон України від 21 листопада 1995 року № 437/95—ВР (втратив чинність) / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 23. — Ст. 88.
8. Про затвердження положення про створення (реєстрацію), реорганізацію та ліквідацію промислово-фінансових груп: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 781 (втратила чинність) / Кабінет Міністрів України // Зібрання постанов Уряду України. — 1996. — № 15. — Ст. 398.
9. Тимошенко М.О. Особливості господарських правовідносин приватних вищих навчальних закладів України: правовий аспект / М.О. Тимошенко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. — 2010. — № 3. — С. 213—220.
10. Сырых В.М. Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание / В.М. Сырых // Журнал российского права. — 2010. — № 4. — С. 69—78.