

УДК 346:378

**В.О. Козенюк**  
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,  
професор кафедри державно-правових дисциплін,  
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

**А.Ю. Янкова**  
здобувач вищої освіти ступеня «магістр»,  
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

## Законодавча основа правового регулювання господарської діяльності вищих навчальних закладів

У статті досліджено основні проблеми, які виникають у процесі правового регулювання господарської діяльності вищих навчальних закладів. Автори статті дослідили позиції видатних учених, що стосуються цієї ситуації, і запропонували конкретні шляхи вирішення низки проблем, у тому числі: виділити нову групу правових норм, а саме «норми, що регулюють господарську діяльність вищих навчальних закладів», досліджувати і поширювати позитивні новачії конкретних ВНЗ, а також аналізувати практику прийняття рішень і видання певних наказів, які порушили законодавство або призвели до негативних наслідків у господарській діяльності закладу вищої освіти та інші.

**Ключові слова:** господарська діяльність вищих навчальних закладів; нормативно-правова база, локальні нормативні акти; право господарського відання; суб'єкт некомерційного господарювання, кодифікація законодавства.

**В.О. Козенюк**  
доктор юридических наук, старший научный сотрудник,  
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин,  
ВУЗ «Университет экономики и права «КРОК»

**А.Ю. Янковая**  
соискатель высшего образования степени «магистр»,  
ВУЗ «Университет экономики и права «КРОК»

## Законодательная основа правового регулирования хозяйственной деятельности высших учебных заведений

В статье исследованы основные проблемы, возникающие в процессе правового регулирования хозяйственной деятельности высших учебных заведений. Авторы статьи исследовали позиции выдающихся ученых, касающиеся данной ситуации, и предложили конкретные пути решения ряда проблем, в том числе: выделить новую группу правовых норм, а именно «нормы, регулирующие хозяйственную деятельность высших учебных заведений», исследовать и распространять положительные новации конкретных вузов, а также анализировать практику принятия решений и издание определенных приказов, которые нарушили законодательство или привели к негативным последствиям в хозяйственной деятельности учреждения высшего образования и другие.

**Ключевые слова:** хозяйственная деятельность высших учебных заведений; нормативно-правовая база, локальные нормативные акты; право хозяйственного ведения; субъект некоммерческого хозяйствования, кодификация законодательства.

*V.O. Kozenyuk  
Doctor of Law, Senior Researcher,  
Professor of the Department of State and Legal Disciplines,  
“KROK” University*

*A.U. Yankova  
Graduate student,  
“KROK” University*

## **Legislative basis of the legal adjusting of economic activity of higher educational establishments**

*The article deals with the common issues arising in the process legal regulation of economic activity of higher educational institutions. The author of the article has analyzed the positions of the outstanding scientists on the matter, suggested the particular ways of handling a range of problems, such as : to allocate a new group of legal norms, as «norms which regulate economic activities of higher education institutions», research and disseminate the positive aspects of certain universities, and to analyze the practice of decision-making and publication of certain orders which violated the law or had led to negative consequences in the economic activities of institutions of higher education, and others.»*

**Key words:** *economic legal relations of higher educational institutions; local regulations; the right of economic management; subject of non-commercial management.*

### **Постановка проблеми**

Необхідність дослідження особливостей правового регулювання господарських правовідносин вищих навчальних закладів зумовлюється, з одного боку, незначним науковим інтересом щодо цього питання, а з іншого боку – необхідністю переосмислення їх сутності та значення з метою удосконалення їх правового регулювання.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Науковці до цього часу не приділяли значної уваги дослідженню проблем правового регулювання господарських правовідносин вищих навчальних закладів. Хоча окремі з них, досліджуючи особливості діяльності вищих навчальних закладів, частково торкалися цієї теми, зокрема, серед них слід зазначити напрацювання: Н. О. Білоусової [5], М. Н. Курко [1], С. В. Барабанова [4], Б. В. Дерев'яноко, А. В. Глузман, І. І. Тимошенко та інших.

### **Не вирішені раніше частини загальної проблеми**

Комплексний аналіз основних теоретичних питань, які стосуються законодавчого регулювання господарської діяльності вищих навчальних закладів, дав змогу виявити те, що: в законодавстві не визначено статус вищого навчального закладу як суб'єкта господарювання; наявна велика кількість несистематизованих нормативно-правових джерел; відсутній чіткий і системний розподіл повноважень між органами державної влади; нечіткість законодавчої конкретизації повноважень Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України у сфері управління вищими навчальними закладами; а також існуючий на сьогоднішній день стан правового регулювання не відповідає сучасному змістові та спрямованості господарської діяльності вищих навчальних закладів.

### **Формулювання цілей статті**

Метою статті є дослідження основних проблем, які виникають у процесі право-

вого регулювання господарської діяльності вищих навчальних закладів та пошук шляхів їх вирішення.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Нормативно-правові основи діяльності вищих навчальних закладів в Україні являють собою сукупність чинних нормативно-правових актів, що визначають мету, принципи, завдання, функції діяльності ВНЗ, окреслюють їх правовий статус. В Україні правове регулювання відносин в сфері освіти здійснюється за допомогою загального, спеціального законодавства і групи підзаконних актів, кожен із яких має конкретно визначені цілі та зміст.

М. Курко у своїх працях пропонує «поділяти їх на такі групи правових норм: норми, спрямовані на організаційне забезпечення освіти; норми, що визначають зміст навчально-виховного процесу; норми, які встановлюють права та обов'язки учасників навчальних і трудових відносин; норми, що регулюють організаційні відносини в закладі освіти; норми, які регулюють відносини матеріального забезпечення осіб, що навчаються у закладах освіти» [1, с. 310]. Ми, в свою чергу, в контексті цього дослідження, пропонуємо до такого поділу додати ще один пункт: норми, які регулюють господарську діяльність вищих навчальних закладів.

Проведений аналіз чинного законодавства України в освітній сфері дозволив встановити, що на даний час основними структурними частинами нормативно-правової бази регулювання вищої освіти в Україні є: Конституція України [3]; Закон України «Про освіту», Закон України «Про вищу освіту» [6], Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»; Постанови Верховної Ради України, Укази та розпорядження Президента України; Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; Рішення колегії та накази, роз'яснення та листи Міністерства освіти і науки України; рішення та накази інших міністерств і відомств України, яким підпорядковані заклади освіти; накази і розпорядження місцевих органів виконавчої

влади, прийняті у межах їх компетенції; локальні акти, які приймаються вищими навчальними закладами в межах наданої їм законом компетенції, в тому числі й статут вищого навчального закладу; доктрини, концепції, програми розвитку освіти; міжнародні угоди, Конвенції, меморандуми, декларації, ратифіковані Верховною Радою України.

Стаття 53 Конституції України зазначає про те, що «кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою». Вона закріпила доступність вищої освіти та можливість для громадян отримати безоплатно вищу освіту в державних та комунальних навчальних закладах [3]. У пункті 3 статті 116 Конституції України йдеться про те, що Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у сфері освіти. Також пункт 6 статті 92 Конституції України зазначає про те, що винятково Законами України визначаються засади регулювання освіти.

Базовим нормативно-правовим актом у освітній галузі є Закон України «Про освіту» [10]. Відповідно до ст. 2 цього Закону: «Законодавство України про освіту ґрунтується на Конституції України та складається з даного закону, спеціальних законів, інших актів законодавства у сфері освіти і науки та міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку» [10]. Закон закріплює організаційні підвалини і принципи державної політики у сфері освіти, встановлює правові та інші засади функціонування системи освіти. Цей Закон також визначає те, що рівні, ступені вищої освіти, порядок, умови, форми та особливості її здобуття визначаються спеціальним Законом.

Саме цим законодавчим актом у сфері вищої освіти є Закон України «Про вищу освіту» [6], який встановлює правові, організаційні, фінансові й інші основи функціонування системи вищої освіти. Закон визначає законодавчу базу, структуру вищої освіти в Україні, систему стандартів вищої освіти, систему державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів. Закон також визначає правовий статус вищого навчального закладу, мету

і завдання його діяльності, типи існуючих навчальних закладів на сьогоднішній день, порядок створення, реорганізації та ліквідації вищого навчального закладу, основні принципи управління вищим навчальним закладом та багато іншого.

Важливу роль у діяльності вищих навчальних закладів відіграють ще і локальні нормативні акти, прийняті закладом вищої освіти в межах його компетенції. До них можна віднести такі: статут; положення; накази ректора; рішення Вченої ради та інші. Їх важливість і необхідність полягає в тому, що вони дозволяють швидко реагувати на зміни, що відбуваються у сфері вищої освіти [4, с.16].

На нашу думку, була б корисною практика досліджувати і поширювати позитивні новачі конкретних ВНЗ, а також аналізувати практику прийняття рішень і видання певних наказів, які порушили законодавство або призвели до негативних наслідків у господарській діяльності закладу вищої освіти. Як уже зазначалося вище, у наукових дослідженнях дуже мало приділяється уваги аналізу правового регулювання господарської діяльності вищих навчальних закладів. Ми повністю погоджуємося і підтримуємо думку Н. О. Білоусової, яка вважає, що в законодавстві не визначено статус вищого навчального закладу як суб'єкта господарювання [5].

Вищий навчальний заклад діє на підставі власного статуту. Відповідно до статті 27 Закону України «Про вищу освіту» [6] Статут закладу вищої освіти не повинен суперечити законодавству. Він повинен містити низку положень, до яких входить і порядок звітності та контролю за провадженням фінансово-господарської діяльності. Статут вищого навчального закладу може містити інші положення, що стосуються особливостей утворення і діяльності вищого навчального закладу [6].

Не можна оминати своєю увагою і міжнародно-правові акти у сфері освіти, які ратифіковані Верховною Радою України, адже вони теж є джерелом права в цій галузі. А відповідно до Конституції України, вони є частиною національного законодавства. На сьогоднішній день до

основних джерел міжнародного права в галузі освіти варто віднести найперше документи, прийняті ООН, Радою Європи, СНД, а також низку двосторонніх міждержавних договорів. Найперше слід згадати такі міжнародні документи, як: Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи й практичні заходи, Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти та інші.

Аналізуючи все вищесказане, варто сказати, що питанням правового регулювання діяльності вищих навчальних закладів присвячувала увагу велика кількість вітчизняних і зарубіжних учених. У той же час правовому регулюванню господарської діяльності вищих навчальних закладів приділялося значно менше уваги науковців.

У п. 4 та 5 ч. 3 ст. 70 Закону «Про вищу освіту» зазначається, що заклади вищої освіти мають право здійснювати господарську діяльність, тобто є суб'єктом господарювання [6]. А саме, в статті йдеться про те, що заклад вищої освіти у порядку, визначеному Законом, та відповідно до статуту має право:

- використовувати майно, закріплене за ним на праві господарського відання, у тому числі для провадження господарської діяльності, передавати його в оренду та в користування відповідно до законодавства;

- створювати власні або використовувати за договором інші матеріально-технічні бази для провадження освітньої, наукової, інноваційної або господарської діяльності [6].

Цих двох положень катастрофічно недостатньо, і ми можемо зробити висновок, що цей закон фактично ніяк не визначає вищі навчальні заклади як суб'єкти господарської діяльності й не регулює їх діяльність.

Відповідно до ч. 1 ст. 55 Господарського кодексу України, «Суб'єктами господарювання визнаються учасники господар-

ських 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» [7]. Зазначимо те, що усі заклади вищої освіти як суб'єкти господарювання, реалізуючи свою господарську компетенцію, здійснюють освітню діяльність, що є різновидом господарської діяльності.

За ч. 1 ст. 3 Господарського кодексу України під господарською діяльністю розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Діяльність у сфері освіти прямо пов'язана з наданням освітніх послуг, що регулюється Господарським та Цивільним кодексами [7].

У відповідності до ч. 2 ст. 3 Господарського кодексу України господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва – підприємцями. Господарська діяльність може здійснюватися і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність). Стаття 52 Господарського кодексу України визначає некомерційну господарську діяльність як самостійну систематичну діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання. Така діяльність спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку [8]. А отже, аналіз вищенаведених положень дає можливість зробити висновок, що вищі навчальні заклади – це установи, які здійснюють некомерційне господарювання. Вважаємо, що таке положення, викладене з урахуванням норм Господарського кодексу України, потрібно закріпити в Законі України «Про вищу освіту».

Вищі навчальні заклади весь час здійснюють самостійну господарську діяльність, спрямовану на досягнення певних результатів без мети отримання прибутку.

Одна з ознак, що характеризує вищий навчальний заклад як суб'єкт некомерційного господарювання, пов'язана не з тим, що установа при здійсненні своєї діяльності може отримувати прибутки, а з тим, що в установчих документах відсутня сама мета їх отримання.

У ході дослідження нормативно-правового забезпечення діяльності вищих навчальних закладів в Україні слід зазначити наявність великої кількості несистематизованих джерел. Незважаючи на це, на сьогодні ця тематика все ще залишається поза увагою законодавців, а існуючий стан правового регулювання не відповідає сучасному змістові та спрямованості господарської діяльності вищих навчальних закладів. Ми повністю погоджуємося з думкою науковців, які говорять про безсистемність широкого спектру законів і окремих норм з питань вищої освіти в різних нормативно-правових актах, яка створює суттєві труднощі в їх застосуванні, а це, в свою чергу, висуває на перший план завдання не тільки оновлення, а й їх узгодження та систематизації з метою формування логічно побудованого і завершеного законодавства у сфері вищої освіти України [9, с.44]. Також хотілося б зазначити те, що в чинному законодавстві, на сьогодні, відсутній чіткий та системний розподіл повноважень між органами державної влади. Можна спостерігати нечіткість законодавчої конкретизації повноважень Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України у сфері управління вищими навчальними закладами. Саме тому вважаємо, що пріоритетним у напрямку удосконалення та кодифікації законодавства про вищу освіту має стати в тому числі й розподіл повноважень щодо правового регулювання освіти між органами державної влади, а також чітке визначення компетенції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та вищих навчальних закладів.

### **Висновки**

Належне правове регулювання господарських відносин за участі закладів вищої освіти, безумовно, є необхідним правовим

засобом, що забезпечує організацію й діяльність закладу. Однак, досить важливу роль щодо правильного застосування господарського законодавства й забезпечення його реалізації в діяльності ВНЗ відіграє правова робота. На нинішньому етапі діяльності закладів вищої освіти провідна роль у його правовому забезпеченні належить господарсько-правовій роботі. Саме правова робота стосовно застосування норм господарського законодавства для ефективної діяльності закладу є одним із дієвих правових засобів, що забезпечують його функціонування.

У процесі дослідження законодавчих основ правового регулювання господарської діяльності вищих навчальних закладів було виявлено низку таких проблем: у законодавстві не визначено статус вищого навчального закладу як суб'єкта господарювання; наявна велика кількість несистематизованих нормативно-правових джерел; відсутній чіткий та системний розподіл повноважень між органами державної влади; нечіткість законодавчої

конкретизації повноважень Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України у сфері управління вищими навчальними закладами; а також існуючий на сьогоднішній день стан правового регулювання не відповідає сучасному змістові та спрямованості господарської діяльності вищих навчальних закладів.

Отож, на нашу думку, в Законі України «Про вищу освіту» потрібно закріпити положення про те, що вищі навчальні заклади – це установи, які здійснюють некомерційне господарювання. Також варто визначити поняття «господарська діяльність вищих навчальних закладів» та конкретизувати особливості її здійснення на основі Господарського кодексу України.

Розглянуті в статті проблеми правового регулювання господарської діяльності вищих навчальних закладів і шляхи їх можливого вирішення необхідно пов'язувати з ретельним законодавчим опрацюванням всього комплексу проблем, а також з необхідністю забезпечити випереджальний розвиток правової бази в цій галузі.

## Література

1. Курко М. Н. Деякі аспекти правового регулювання становлення і розвитку вищої освіти в Україні / М. Н. Курко // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – Вип. 2 (49). – С. 309-316.
2. Вища освіта України в умовах трансформації суспільства: стан, проблеми, тенденції розвитку, 2007-2011 рр.: Наук.-допом. бібліогр. покажч. Вип. 2 / НАПН України. ДНПБ України ім. В. О. Сухомлинського; Упоряд.: Л. О. Пономаренко, Л. А. Стельмах та ін.; наук. консультант і авт. вступ. ст. Б. І. Корольов. – К.: Нілан ЛТД, 2012. – 663 с.
3. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996р. № 254к/96-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Барабанова С. В. Правовое обеспечение деятельности вузов / С. В. Барабанова // Право и образование. – 2005. – № 6. – С. 12-17.
5. Білоусова Н. О. До питання визначення господарсько-правового статусу державного вищого навчального закладу [Текст] / Н. О. Білоусова // «Современные тенденции в юридической науке Украины» (г. Хмельницький, 24-25 апреля 2015 г.) – Херсон: Издательский дом «Гельветика», 2015. – С. 82-84.
6. Закон України «Про вищу освіту» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст. 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-1> Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – ст.144. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
7. Господарський кодекс України: Науково-практичний коментар / О. І. Харитонов, Є. О. Харитонов, В. М. Коссак та ін.; за ред. О. І. Харитонові. – Х.: Одиссей, 2007. – С. 11.
8. Освітнє право: конспект лекцій / [авт. кол.: В. В. Астахов, К. В. Астахова (мол.), О. Л. Войно-Данчишина та ін.]; за заг. ред. В. В. Астахова; Нар. укр. акад.; Міжнар. фонд «Відродження». – Х.: Вид-во НУА, 2011. – 144 с.
9. Закон України «Про освіту» [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2145-19>