

УДК 342.9 (477)

Фролов Ю.М., декан юридичного факультету  
Бердянського університету менеджменту  
і бізнесу, к.ю.н., доцент

## Адміністративно-правові засади створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів в Україні

Визначено правовий характер та специфіку порядку створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів як колективних суб'єктів права. Розглянуто адміністративно-правові засади створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів в Україні.

**Ключові слова:** вищий навчальний заклад, адміністративно-правовий статус, колективний суб'єкт права, правові засади, створення, реорганізація, ліквідація.

Определены правовой характер и специфика порядка создания, реорганизации и ликвидации высших учебных заведений как коллективных субъектов права. Рассмотрены административно-правовые основы создания, реорганизации и ликвидации высших учебных заведений в Украине.

**Ключевые слова:** высшее учебное заведение, административно-правовой статус, коллективный субъект права, правовые основы, создание, реорганизация, ликвидация.

Determined the legal character and specific procedure for establishment, reorganization and liquidation of higher education institutions as collective subjects of law. The administrative and legal principles of creation, reorganization and liquidation of higher educational institutions in Ukraine are considered.

**Key words:** a higher educational institution, administrative and legal status, collective subjects of law, legal principles, creation, reorganization, liquidation.

**Постановка проблеми.** Завдання успішного реформування системи вищої освіти в Україні, її інтеграції до загальноєвропейського освітнього простору, реалізації потреб особистості у вищій професійній освіті, належного захисту прав та інтересів громадян у даній сфері, розвитку недержавної вищої освіти вимагає підвищення ефективності та удосконалення механізмів управління вищою освітою, що, у свою чергу, зумовлює нагальну необхідність комплексного, багатостороннього аналізу правового статусу вищого навчального закладу, перш за все, з позицій адміністративного права.

**Стан дослідження.** Невід'ємною структурною складовою організаційного блоку адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів є порядок їх створення, реорганізації та ліквідації. Дослідження даних елементів правового статусу вищих навчальних закладів проводилися в працях таких вітчизняних науковців, як Є. В. Булатов, Б. В. Дерев'яно, Є. А. Огаренко, І. Н. Острівний, М. О. Тимошенко та інші. Проте, увага в зазначених дослідженнях приділялася переважно цивільним та господарським аспектам даного процесу, тоді як питання створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів як колективних суб'єктів адміністративного права досліджені ще не в достатній мірі, що й зумовлює *актуальність* статті, а також визначає *мету*. Завданням даної статті є визначення особливостей створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів в Україні. *Наукова новизна* полягає у тому, що в статті визначено правовий характер, зміст і специфіка порядку створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів як колективних суб'єктів права, а також здійснено аналіз відповідних положень чинного законодавства

Україні з питань створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів.

**Виклад основного матеріалу.** Безпосередньою підставою створення ВНЗ є його державна реєстрація у статусі юридичної особи. Юридичні особи можуть створюватися в організаційно-правовій формі товариства або установи [1, ст. 83]. Вищий навчальний заклад в Україні за своєю організаційною формою є установою, що виконує специфічні завдання, пов'язані із освітньою діяльністю. Процедура реєстрації вищого навчального закладу в статусі юридичної особи вирішує проблему власності, захищає майновий інтерес навчального закладу та надає його керівництву право самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами, вести роботу щодо залучення позабюджетних коштів та розпоряджатися заробленими грошима, захищати права педагогічних працівників у суді тощо. Вищий навчальний заклад за відсутності статусу юридичної особи не має права на отримання ліцензії на освітню діяльність. В. Астахов підкреслює, що вищий навчальний заклад являє собою одночасно як центр освіти, науки і культури, що задовольняє потреби суспільства у підготовці фахівців, виконує фундаментальні наукові дослідження та ін., так і суб'єкт ринкової економіки, діяльність якого виявляється, зокрема, у наданні освітніх послуг на платній основі, виконанні приватних замовлень у галузі прикладних наукових досліджень, виробленні продукції та наданні різних освітніх і консультаційних послуг. Отже, навіть державні ВНЗ є, з одного боку, представником нетоварного сектору економіки (некомерційною установою), а з іншого, – товарного, діяльність якого можна впевнено віднести до підприємницької [2, с. 92-93]. Переважна більшість суб'єктів господарювання здійснює процедуру державної реєстрації на підставі Господарського кодексу України [3, ст. 58] та Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [4]. Однак державна реєстрація вищих навчальних закладів має свою специфіку і здійснюється у спеціальному порядку та за особливими правилами. Як процедура створення, так і процедури реорганізації та ліквідації ВНЗ, залежать від виду та форми власності вищого навчального закладу.

Розглядаючи питання визначення правової природи порядку створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів, деякі сучасні дослідники наголошують на його господарсько-правовому характері. Так, з точки зору М. Тимошенка про переважну роль господарських правовідносин у діяльності приватних ВНЗ, зокрема, свідчать такі моменти: саме господарські правовідносини дають змогу ВНЗ встановити межі правового регулювання, його способи та методи, а також інші особливості поширення права на відповідну сферу суспільних відносин; господарські правовідносини дозволяють на практиці реалізувати права і обов'язки ВНЗ та конкретизувати їх зміст, визначити характер поведінки інших суб'єктів права з точки зору їх відповідності встановленими правовим вимогам; господарські правовідносини визначають найбільш раціональний шлях досягнення мети господарської діяльності ВНЗ та ін. [5, с.219-220]. На наш погляд, така абсолютизація ролі та значення господарського права у діяльності вищих навчальних закладів (особливо стосовно державних ВНЗ) не є прийнятною. Слід погодитися з думкою таких дослідників даного питання, як Є. Булатов та І. Острівний, які вважають, що порядок створення та припинення діяльності вищого навчального закладу як елемент його правового статусу не може бути повністю віднесений до сфери господарського права, адже, якщо рішення про створення комерційної або іншої господарської організації дійсно є виключно господарсько-правовим актом, і, відповідно, підлягає господарсько-правовому регулюванню, то рішення про створення ВНЗ як колективного суб'єкта права соціально-культурного (тобто негосподарського) приз-

начення має іншу правову природу [6, с.62]. При цьому вчені зазначають, що стосовно державних і комунальних вищих навчальних закладів такі рішення відповідають усім ознакам адміністративного акта, а стосовно приватних ВНЗ кваліфікують їх як односторонній цивільно-правовий правочин, зовнішньою формою якого, відповідно до Цивільного кодексу України, є індивідуальний або спільний установчий акт [1, ч.3 ст.87]. На принциповій різниці у порядку створення юридичних осіб, заснованих на державній і недержавній формах власності, наголошує і Є. Огаренко, який підкреслює, що організація державного ВНЗ відображається в адміністративно-правовому акті, що фіксує факт його створення, визначає його місце в системі вищої освіти, встановлює його підлеглість, найменування і місце розташування, тоді як вищі навчальні заклади недержавної форми власності створюються в порядку, передбаченому для суб'єктів господарювання Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [7, с.8]. Такий підхід викликає суттєві зауваження, адже є очевидним, що акти про створення ВНЗ за формою власності та органом, що їх створює, не можуть мати абсолютно різну правову природу. Більш виваженою точкою зору на дану проблему уявляється позиція Б. Деревянка, який наголошує на комплексному (змішаному) характері актів про створення, реорганізацію та ліквідацію вищих навчальних закладів в Україні [8, с.169]. Дійсно, погоджуючись із позицією Є. Булатова та І. Острівного, можна стверджувати, що порядок створення та припинення діяльності вищих навчальних закладів не регулюється виключно нормами господарського права, а, отже, не повинен бути віднесений до структури їх господарсько-правового статусу. Проте, це не означає, що процес створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів зовсім позбавлений господарсько-правових аспектів: як відзначають дослідники, можна відзначити цілу низку окремих приписів господарсько-правового характеру, що підлягають застосуванню у даному процесі, — зокрема, до них можна віднести вимоги до матеріально-технічної бази та формування статутного фонду, до взяття на податковий облік, внесення до реєстру неприбуткових організацій та установ, складання передавального акту, розділового та ліквідаційного балансів, порядок розподілу майна, що залишилося після ліквідації та ін. [6, с.62-63]. Але визначальною особливістю правового положення вищого навчального закладу є наявність у нього адміністративного статусу, який він отримує не внаслідок того, що його засновниками є державні або муніципальні органи влади, а через наявність завдання щодо забезпечення належної якості вищої освіти відповідно до вимог державного освітнього стандарту. Саме з метою забезпечення відповідності змісту та якості освіти вимогам державних освітніх стандартів вищий навчальний заклад законодавчо наділяється відповідними владними повноваженнями як орган державного управління, що підкреслює наявність не тільки цивільного або господарського, а, насамперед, адміністративно-правового характеру процесу створення та діяльності ВНЗ. Б. Деревянко на цій підставі зазначає, що правове регулювання легітимації навчальних закладів (зокрема, їх створення (державна реєстрація)) має перебувати у площині адміністративних і господарсько-правових засобів впливу на публічні інтереси у функціонуванні вищих навчальних закладів [8, с.171]. Отже, можемо погодитися з думкою дослідника, який відзначає, що порядок створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів має складну (комплексну, змішану — адміністративно-цивільно-господарську) природу з визначальним переважанням саме публічних інтересів.

Розглядаючи адміністративно-правові засади створення вищих навчальних закладів

в Україні, перш за все, необхідно відзначити загальні умови створення навчальних закладів, що закріплено Законом України «Про освіту». Згідно з Законом, навчальні заклади створюються органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадянами відповідно до потреби громадян у мові навчання, соціально-економічних, національних, культурно-освітніх потреб у них за наявності необхідної матеріально-технічної, науково-методичної бази, педагогічних кадрів. Навчальний заклад набуває статусу юридичної особи з дня його державної реєстрації у порядку, встановленому законом для державної реєстрації юридичних осіб. Нормами даної статті встановлено обов'язок навчального закладу мати власну назву, в якій обов'язково вказується його тип та організаційно-правова форма. Зазначається, що порядок створення, реорганізації та ліквідації навчальних закладів встановлюється Кабінетом Міністрів України. Діяльність навчального закладу, відповідно до Закону, розпочинається за наявності ліцензії на здійснення діяльності, пов'язаної з наданням послуг для одержання освіти і підготовкою фахівців різних рівнів кваліфікації. Ліцензія видається у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України [9, пп.1, 4.4, 5, 7 ст.18].

Згідно з Законом України «Про вищу освіту»:

- створення ВНЗ третього або четвертого рівня акредитації державної форми власності здійснюється Кабінетом Міністрів України;

- створення ВНЗ першого і другого рівнів акредитації державної форми власності здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, та іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади;

- створення ВНЗ, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, здійснюється органами влади Автономної Республіки Крим;

- створення ВНЗ комунальної форми власності здійснюється органами місцевого самоврядування;

- створення ВНЗ приватної форми власності здійснюється їх власником (власниками) [10, п. 1 ст.27].

Створення в Україні вищих навчальних закладів за участю іноземних фізичних та юридичних осіб здійснюється відповідно до міжнародних угод, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Мережа вищих навчальних закладів державної і комунальної форм власності визначається Кабінетом Міністрів України відповідно до соціально-економічних та культурно-освітніх потреб у них [10, пп. 2,3 ст.27].

Відповідно до Закону України «Про освіту», питання створення навчально-виховних закладів усіх типів незалежно від їх статусу та належності (у тому числі й вищих навчальних закладів) регулює Положення про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів [11]. Положення передбачає необхідність узгодження пропозицій про створення ВНЗ із відповідними органами державної та місцевої влади. Так, рішення про створення ВНЗ, заснованих на загальнодержавній власності, приймається:

- стосовно ВНЗ III й IV рівнів акредитації – Кабінетом Міністрів України (пропозиції про їх створення вносяться до Кабінету Міністрів України після погодження з Міністерством освіти та науки, Міністерством економіки і Міністерством фінансів за наявності дозволу відповідної Ради народних депутатів);

- стосовно ВНЗ I та II рівнів акредитації – Міністерством освіти та науки за погодженням з Міністерством фінансів та Міністерством економіки; іншими міністерствами, відомствами за погодженням з Міністерством освіти та науки, Міністерством фінансів і Міністерством економіки.

Зазначені рішення приймаються після розгляду цих питань Віце-прем'єр-міністром України та дозволу відповідної Ради народних депутатів [11, п.3].

Рішення про створення вищих навчальних закладів I й II рівнів акредитації, заснованих на комунальній власності, приймаються Урядом Криму, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями за наявності дозволу відповідної Ради народних депутатів після погодження з Міністерством освіти і відповідними галузевими міністерствами, відомствами [11, п.4].

Рішення про створення вищих навчальних закладів, заснованих на інших формах власності, приймається засновником (засновниками) за наявності дозволу відповідної Ради народних депутатів [11, п.5].

Визначення складу вищих органів управління та розробка статутних документів вищого навчального закладу, який створюється на державній або комунальній власності, здійснюються відповідними органами державної влади. Задля створення приватного вищого навчального закладу проводяться загальні збори його засновників, на яких затверджуються установчі документи ВНЗ та визначається склад і компетенція його органів управління.

Питання створення, як і реорганізації та ліквідації вищого навчального закладу, відбиваються також у статуті вищого навчального закладу. Статут ВНЗ є головним локальним нормативним актом, на підставі якого формуються усі інші документи, що регламентують діяльність даної установи (накази, розпорядження, правила, положення, інструкції тощо). Вимоги до статуту вищого навчального закладу містяться у ст. 27 Закону України «Про вищу освіту». Згідно з законом, статут вищого навчального закладу має містити: повну назву, юридичну адресу, дату прийняття рішення про створення ВНЗ; права та обов'язки власника; обсяг основних засобів (розмір статутного фонду), наданих власником; порядок утворення, діяльності та повноваження органів управління вищим навчальним закладом, права та обов'язки керівника ВНЗ; порядок обрання представників до органів громадського самоврядування; джерела надходження та порядок використання коштів та іншого майна ВНЗ; порядок звітності, контролю за здійсненням фінансово-господарської діяльності; концепцію освітньої діяльності; порядок внесення змін до статуту ВНЗ; порядок реорганізації та ліквідації ВНЗ [10, п. 4 ст.27].

За загальним порядком юридична особа припиняється в результаті передання всього свого майна, прав та обов'язків іншим юридичним особам- правонаступникам у результаті злиття, приєднання, поділу, перетворення (реорганізації) або в результаті ліквідації за рішенням, прийнятим засновниками (учасниками) юридичної особи або уповноваженим ними органом, за судовим рішенням або за рішенням державних органів, прийнятим у випадках, передбачених законом [4, ст.33]. При ліквідації або реорганізації вищого навчального закладу як юридичної особи мають бути застосовані загальні положення Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України та Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». Проте, слід зауважити, що вищий навчальний заклад має й певну специфіку стосовно питань ліквідації й реорганізації. Відповідно до Закону України

«Про вищу освіту»:

- реорганізація та ліквідація ВНЗ III або IV рівня акредитації державної форми власності здійснюється Кабінетом Міністрів України;

- реорганізація та ліквідація ВНЗ I і II рівнів акредитації державної форми власності здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, та іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні ВНЗ;

- реорганізація і ліквідація ВНЗ, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, здійснюються органами влади Автономної Республіки Крим;

- реорганізація і ліквідація ВНЗ комунальної форми власності здійснюються органами місцевого самоврядування;

- реорганізація та ліквідація ВНЗ приватної форми власності здійснюються їх власником (власниками) [10, п.1 ст.27].

Реорганізація ВНЗ здійснюється відповідно до порядку, визначеного Положенням про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів. Положенням, зокрема, встановлюється, що:

- ліквідація ВНЗ провадиться засновниками або органами, за рішенням яких їх створено, в порядку, встановленому чинним законодавством;

- ВНЗ вважається реорганізованим чи ліквідованим з дня внесення відповідних змін до Державного реєстру навчально-виховних закладів України;

- при реорганізації чи ліквідації ВНЗ його працівникам і особам, які навчаються в ньому, гарантується дотримання їх прав та інтересів відповідно до чинного законодавства з питань праці та освіти;

- інформація про створення, реорганізацію і ліквідацію ВНЗ подається в десятиденний термін до органів державної статистики [11, пп.8-11].

**Висновок.** Отже, порядок створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів має складний міжгалузевий характер із визначальним значенням публічних інтересів. Адміністративно-правові засади створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів в Україні становлять основу структурно-організаційного блоку їх адміністративно-правового статусу. Створення, реорганізація і ліквідація вищих навчальних закладів як колективних суб'єктів права мають свою специфіку, здійснюються у спеціальному порядку та за особливими правилами і безпосередньо залежать від виду та форми власності вищого навчального закладу.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р., № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № № 40–44. – Ст. 356.

2. 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.

3. Господарський кодекс України : від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст.144.

4. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31-32. – Ст.263.

5. Тимошенко М. О. Особливості господарських правовідносин приватних вищих навчальних закладів України : правовий аспект / М. О. Тимошенко // Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Наук.-теор. збірн. – 2010. – № 3. – С. 213-220.

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. Огаренко Є. А. Адміністративно-правове регулювання діяльності вищих навчальних закладів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / / Є. А. Огаренко ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 20 с.

8. Дерев'яно Б. В. Порядок створення навчальних закладів та його правова природа / Б. В. Дерев'яно // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності; Донецький юрид. ін-т ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. Збірник наукових праць. — 2012. — № 1 (48). — С. 167-171.

9. Про освіту : Закон України : від 23.05.1991 р., № 1060—XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 34. — Ст. 451.

10. Про вищу освіту : Закон України : від 17.01.2002 р., № 2984—III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.

11. Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 р. № 228 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/228-94-p>.

УДК 342.9

Лук'янова М.Л., начальник управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції у Рівненській області

## Контроль та нагляд за додержанням законодавства, що регламентує розгляд скарг на дії чи бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби

У статті надано визначення поняттю «контроль», «нагляд», з'ясовано їх загальні особливості та співвідношення між собою, а також визначено органи, які здійснюють контроль та нагляд за додержанням законодавства, що регламентує розгляд скарг на дії чи бездіяльність посадових осіб державної виконавчої служби.

**Ключові слова:** контроль, нагляд, посадові особи, державна виконавча служба.

В статье предоставлено определение понятию «контроль», «надзор», выяснены их общие особенности и соотношения между собой, а также определены органы, которые осуществляют контроль и надзор за соблюдением законодательства, которое регламентирует рассмотрение жалоб на действия или бездействие должностных лиц государственной исполнительной службы.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, должностные лица, государственная исполнительная служба.

The article provided a definition of “control”, “supervision”, clarified their common features and the relationship between them, and also the bodies exercising control and supervision over the observance of legislation regulating the consideration of complaints about acts or omissions of officials of executive service.

**Keywords:** control, supervision, officials, executive service.

**Постановка проблеми.** На сьогодні демократичні реформи, які відбуваються в процесі становлення та розвитку державно-правової системи вимагають неабиякої уваги з боку як державних органів, так і самих громадян. Адже дані реформи, в першу чергу, спрямовані на забезпечення механізму захисту прав та свобод особи,