

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НЕКОМЕРЦІЙНОЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ)

ІВЧЕНКО Анастасія Володимирівна - здобувач МАУП

*В статті предпринята попытка определить понятие образовательной услуги по хозяйственно-правовым позициям. Рассмотрены различия административных услуг от хозяйственно-правовых.*

*Обосновывается необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования образования в коммерческом плане, рассматривая ее как своего рода услуги, то есть с хозяйственно-правовых позиций, с позиций обеспечения конкурентности в предоставлении соответствующих услуг. Внесены предложения по соблюдению требований антимонопольного законодательства при выделении средств на обучение за счет бюджета.*

**Ключові слова:** освітні послуги, комерціалізація послуг, господарсько-правові відносини, конкурентність, об'єкт господарсько-правових відносин.

### **Постановка проблеми та її зв'язок із важливими практичними завданнями**

Важливість побудови економіки знань, інноваційного розвитку обумовлює необхідність подальшого вдосконалення правового регулювання освіти у комерційному плані, розглядаючи її як свого роду послуги, тобто з господарсько-правових позицій, забезпечуючи конкурентність надання відповідних послуг. Ось чому господарсько-правове забезпечення освітньої діяльності набуває великого значення і потребує спеціального дослідження.

### **Мета дослідження**

Метою цієї статті є визначення та формулювання напрямків системного вдосконалення адміністративно-правового забезпечення права громадян на освіту.

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

У літературі звично досліджувалися ті чи інші аспекти адміністративно-правового забезпечення права людини на освіту [1-5], проте автори цих досліджень обмежувалися питаннями адміністративно-правового статусу окремих ланок системи освіти [1, 6], адміністративно-правової відповідальності, адміністративно-примусових заходів попередження та припинення порушень права громадян на освіту [2] або питаннями статусу ВНЗ [3], правового виховання курсантів [4] тощо. Лише в останній час з'явилися роботи, присвячені господарсько-правовій діяльності навчальних закладів [5]. У той же час потрібні системні, комплексні дослідження, які б охоплювали не тільки окремі аспекти, пов'язані з господарсько-правовим забезпеченням, а й системою ув'язкою всіх елементів цього забезпечення.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Якщо звернутись до етимології слова «послуга», то під ним розуміється 1) дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; 2) діяльність підприємств, організацій та

окремих осіб, виконувана для задоволення чітких-небудь потреб; обслуговування».

У словнику-довіднику, присвяченому державному управлінню (укладач Ю. Оболенський), наведено наступне її визначення: «Послуга – особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства» [6].

Друге значення більше відображає поняття послуги в правовому розумінні. Новелою є права регламентація договору про надання послуг у Цивільному кодексі (ЦК) України. Включення договору про надання послуг у ЦК України обумовлено тим, що ЦК УРСР, регулюючи окремі договори на надання послуг (комісію, доручення, перевезення та ін.) не мав змоги повністю охопити всю різноманітність даних договорів, негативним наслідком чого стала або ж повна відсутність їх правового регулювання, або регулювання на рівні відомчих нормативних актів, що не лише відкинуло їх поза межі цілісного кодифікованого приватноправового нормативного акта ЦК УРСР, а й призвело до значних прогалин у цивільному законодавстві. Отже, законодавче закріплення відповідного правочину у Цивільному кодексі є закономірним процесом, який спрямований на розширення інститутів зобов'язального права, з метою проведення більш детальної правової регламентації як вже існуючих договорів, так і таких, що не мали правового регулювання в Цивільному кодексі УРСР 1963 р.

Слід зазначити, що Законодавець вживає поняття «послуги» у цілій низці як законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актів, починаючи від Цивільного кодексу України, який розглядає «послуги» як об'єкт цивільних прав (ст. 177 ЦК України) і завершуючи рядом інших: Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 р. № 1490-ІІ, Закон України «Про аудиторську діяльність» від 22.04.1993 р. № 3125-ХІІ, Закон України «Про зв'язок» від 22.12.1999 р. № 1347-ХІУ, Закон України «Про поштовий зв'язок» від 10.04.2001 р. № 2759-ІІІ, Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію

та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» від 28.06.1997 р. № 694, Наказ Держстандарту «Про затвердження Правил обов'язкової сертифікації готельних послуг» від 27.01.1999 р. № 37, Наказ Міносвіти, Мінекономіки, Мінфіну «Про затвердження Порядку надання платних послуг державними навчальними закладами від 27.10.1997 р. № 383/239/131 тощо.

Щодо Господарського кодексу (ГК), то в ньому практично у всіх статтях, присвячених регулюванню господарської діяльності та господарських відносин йде мова як про виготовлення та реалізацію у сфері суспільного виробництва продукції, так і про виконання робіт чи надання «послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність».

У той же час, незважаючи на застосування поняття «послуги» в багатьох чинних нормативних актах, жоден із них, у тому числі і Цивільний, і Господарський кодекси України не дають його єдиного визначення. Сталим залишається лише розуміння послуги як дії, що приносить користь, тобто дії «вартісного характеру, що мають цінову визначеність», оскільки те, що не приносить користі, не має вартісного характеру, цінову визначеність.

Принциповим для розуміння «послуг» як об'єкта майнових, так і господарських відносин є також їх відмежування від «робіт». Зокрема, «роботи» – це діяльність, результати якої мають матеріальне вираження і можуть бути реалізовані для задоволення потреб фізичних чи юридичних осіб. у той час як «послуги» – це діяльність, результати якої не мають, як правило, матеріального вираження. Послуги реалізуються і споживаються в процесі здійснення цієї діяльності. Тобто коли ми ведемо мову про «роботи», то маємо на увазі певний кінцевий результат, який виражається в певній матеріальній формі – житловий будинок, який зданий замовнику підрядчиком за договором будівельного підряду, тобто ми споживаємо результат певної роботи. І навпаки, коли ми вестимемо мову про «послуги», то маємо на увазі не сам результат, який споживається при виконанні робіт, а

дії, які призвели до нього. Наприклад, внаслідок надання освітянських послуг, громадянин набуває нову якість – стає (має стати), високоосвіченим, здатним отримувати (виконувати) певні роботи тощо.

Розглянемо відмінності господарських послуг від адміністративних. Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкт, який надає такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) та владну (адміністративну) природу діяльності з їх надання.

Результатом надання адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, якими задовольняється клопотання особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

Отже, адміністративна послуга – це публічно-владна діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи і здійснювана за її заявою, то діяльність адміністративних органів, не пов'язана з реалізацією їхніх владних повноважень, не є адміністративними послугами. Це, зокрема, стосується багатьох сьогоденних так званих «платних послуг» господарського характеру, у т.ч. і освітніх послуг.

Надання освітніх послуг можна представити у вигляді процесу, життєвий цикл якого регулюється господарським законодавством. Так, наприклад, процес створення приватного навчального закладу слід розглядати як об'єкт господарсько-правового регулювання, що завершується не прийняттям адміністративного акта (як у випадку створення державного бюджетного НЗ), а укладенням односторонньої цивільно-правової угоди, у формі індивідуального або спільного установчого договору (ч. 3 ст. 87 ЦК України). Таким чином, порядок створення приватних вузів, а отже

і порядок припинення їх діяльності, в цілому регулюються нормами господарського права. Навчальний процес можна інтерпретувати як дискретний процес надання послуг за цивільно-(господарсько) правовими угодами.

Суттєвою відмінністю освітніх (господарських) послуг від адміністративних є те, що перші надаються підприємствами, організаціями, як правило, на комерційній основі. Це дозволяє змінювати характер відносин між суб'єктами їх надання (суб'єктами господарювання) і приватними особами, встановлювати господарську відповідальність перших. Крім того, зазначене розмежування адміністративних та господарсько-правових послуг надає можливість відмежування публічно-службової діяльності адміністративних органів від господарської діяльності, може використовуватися для розмежування діяльності органів влади і господарських органів. І, нарешті, головне, адміністративний орган володіє «монополією» на надання конкретної адміністративної послуги. Суб'єкти господарювання, у т.ч. і приватні навчальні заклади, мають діяти на конкурентних засадах. Згідно зі ст. 25 «Конкуренція у сфері господарювання» ГК, держава підтримує конкуренцію як змагання між суб'єктами господарювання, що забезпечує завдяки їх власним досягненням здобуття ними певних економічних переваг, внаслідок чого споживачі та суб'єкти господарювання отримують можливість вибору необхідного товару і при цьому окремі суб'єкти господарювання не визначають умов реалізації товару на ринку (ч. 1).

Виходячи з принципів конкурентного права та конституційного принципу рівності усіх суб'єктів права власності перед законом, потрібно ввести порядок, згідно з яким держава виділяла б кошти на навчання на бюджетній основі, по-перше, виходячи з дійсних потреб економіки, а по-друге – не лише державним (комунальним) навчальним закладам. Слід виділяти державні гроші найкращим (у даному випадку, навчальним закладам), на конкурсних засадах. Інші рішення, дії є неправомірними з точки зору господарського права, анти-

монопольного законодавства. Цим правом, законодавством передбачений певний алгоритм прийняття рішень, з урахуванням зазначеного законодавства.

Ст. 177 ЦК України розглядає послуги як самостійний об'єкт цивільного права, що є вагомим аргументом, який підтверджує доцільність регламентації послуг як об'єкта приватних, господарсько-правових відносин, встановлення для них правового режиму, передбачених для товару, поширення на них антимонопольного законодавства, забезпечення умов конкуренції і т.д. Зрозуміло, що все це сприятиме підвищенню якості освітянської діяльності, освітніх послуг.

Таким чином, якщо освітні послуги за часів панування адміністративно-розподільчої системи, розглядалися як об'єкт виключно адміністративних правовідносин, як адміністративні послуги, то з переходом до ринкових відносин, появою приватних навчальних закладів, освітні послуги набувають ознак товару, займають іманентно властиве їм місце об'єкта приватно-правових, господарсько-правових відносин, цивільно-правового та господарсько-правового регулювання.

Розмежування між останніми сферами правової юрисдикції (між цивільно-правовим та господарсько-правовим регулюванням) могло б здійснюватися наступним чином: укладення установчого договору в процесі створення навчального закладу як суб'єкта приватних відносин, надання освітянських послуг безпосередньо споживачеві – прерогатива цивільно-правового регулювання, а всі відношення, що пов'язані з виробництвом, реалізацією всіх його етапів, включаючи визначення компетенції всіх учасників даного процесу – повинно віддаватися господарському праву.

Розглянемо коротко відмінності адміністративних послуг від господарсько-правових. Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає

такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) та владну (адміністративну) природу діяльності з їх надання.

Процес створення приватного навчального закладу слід розглядати як об'єкт господарсько-правового регулювання, що завершується не прийняттям адміністративного акта (як у випадку створення державного бюджетного НЗ), а укладенням односторонньої цивільно-правової угоди, у формі індивідуального або спільного установчого договору (ч. 3 ст. 87 ЦК України). Таким чином, порядок створення приватних вузів, а отже, і порядок припинення їх діяльності, в цілому регулюються нормами господарського права.

Господарські послуги надаються підприємствами, організаціями, як правило, на комерційній основі, що дозволяє змінювати характер відносин між суб'єктами їх надання (суб'єктами господарювання) і приватними особами, встановлювати господарську відповідальність перших. Крім того, зазначене розмежування адміністративних та господарсько-правових послуг надає можливість відмежування публічно-службової діяльності адміністративних органів від господарської діяльності, може використовуватися для розмежування діяльності органів влади і господарських органів. І, нарешті, головне, адміністративний орган володіє «монополією» на надання конкретної адміністративної послуги. Суб'єкти господарювання, в т.ч. і приватні навчальні заклади, мають діяти на конкурентних засадах. Згідно зі ст. 25 «Конкуренція у сфері господарювання» ГК, держава підтримує конкуренцію як змагання між суб'єктами господарювання, що забезпечує завдяки їх власним досягненням здобуття ними певних економічних переваг, внаслідок чого споживачі та суб'єкти господарювання отримують можливість вибору необхідного товару і при цьому окремі суб'єкти господарювання не визначають умов реалізації товару на ринку (ч. 1).

У той же час не можна погодитися з порядком, згідно з яким держава виділяє кошти на навчання на бюджетній основі лише державним (комунальним) навчальним закладам. По-перше, діє Конституцій-

### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена виявленню, на підставі аналізу чинного законодавства, відмінностей господарської компетенції від організаційно-господарських повноважень держави та встановленню обсягів господарсько-правової відповідальності органів державної влади, органів прокуратури України.

ний принцип рівності усіх суб'єктів права власності перед законом. По-друге, виділяти державні гроші треба найкращим (у даному випадку навчальним закладам), на конкурсних засадах. Інші рішення, дії є неправомірними з точки зору господарського права, антимонопольного законодавства. Цим правом, законодавством передбачений певний алгоритм прийняття рішень, з урахуванням зазначеного законодавства.

Органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції. У разі порушення цієї вимоги органи державної влади, до повноважень яких належить контроль та нагляд за додержанням антимонопольно-конкурентного законодавства, а також суб'єкти господарювання можуть оспорювати такі акти в установленому законом порядку - (ч. 2 ст. 25). Уповноважені органи державної влади і органи місцевого самоврядування повинні здійснювати аналіз стану ринку і рівня конкуренції на ньому і вживати передбачених законом заходів щодо упорядкування конкуренції суб'єктів господарювання (ч. 3 ст. 25).

### Висновки

Таким чином, якщо освітні послуги за часів панування адміністративно-розподільчої системи розглядалися як об'єкт виключно адміністративних правовідносин, як адміністративні послуги, то з переходом до ринкових відносин, появою приватних навчальних закладів, освітні послуги набувають ознак товару, займають іманентно властиве їм місце об'єкта приватно-правових, господарсько-

### SUMMARY

The article is devoted to finding, based on an analysis of the current legislation, the differences of economic competence of organizational and economic powers of the state and setting the volume of economic and legal responsibility of public authorities, the prosecution Ukraine.

правових відносин, цивільно-правового та господарсько-правового регулювання.

Важливість побудови економіки знань, інноваційного розвитку обумовлює необхідність подальшого вдосконалення правового регулювання освіти у комерційному плані, розглядаючи її як свого роду послуги, тобто з господарсько-правових позицій, забезпечуючи конкурентність надання відповідних послуг. Ось чому господарсько-правове забезпечення інноваційної діяльності набуває велике значення і потребує спеціального дослідження, що і обумовлює актуальність цієї проблематики.

### Література

1. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту. – Рукопис. Дис. кандидата юридичних наук за спец. 12.00.07 Львів, 2007 196 с.
2. Лазарева Н.С. Адміністративна відповідальність у системі юридичних засобів забезпечення права громадян на освіту // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2005. – № 3 (22). – С. 279-286.
3. Миськів Л.І. Діяльність ВНЗ МВС України як об'єкт адміністративно-правового регулювання // Наше право. – 2007. – № 2. – С.27-30.
4. Миськів Л.І. Проблеми морально-правового виховання курсантів ВНЗ МВС України // Наше право. – 2008. – № 1. – С. 60-65.
5. Деревянко Б.В. Правове регулювання господарської діяльності навчальних закладів. // Автореф. дис. канд. юрид. наук. – спец. 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право: К. – МАУП, 2014
6. Державне управління та державна служба: Словник-довідник. Уклад. Ю. Оболенський, – К.: Вид-во КНЕУ, 2005 – с.283