

ПРОЦЕДУРИ СТВОРЕННЯ, РЕОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЛІКВІДАЦІЇ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ

Gouberska N. L. The procedures of creation, reorganization and liquidation of higher educational establishments in Ukraine.

The contemporary situation of legal ensuring the procedures of creation, reorganization and liquidation of higher educational establishments in Ukraine is determined. The content of basic structural components of administrative procedures of creation, reorganization and liquidation of higher educational establishments are analyzed.

Key words: administrative procedure, stages of administrative procedure, creation, reorganization and liquidation of higher educational establishments, higher educational establishments.



**Губерська Наталія
Леонідівна,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У загальному масиві адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування основних видів управлінської, регулятивної, контрольної та іншої адміністративної діяльності в освітній галузі, важливе місце займають установчі та реєстраційні адміністративні процедури у сфері вищої освіти, що забезпечують установлення та юридичне закріплення правового статусу освітніх установ. Насамперед до цієї групи адміністративних процедур належать процедури створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів. Дослідження сутності і змісту установчої та реєстраційної адміністративно-процедурної діяльності передбачає аналіз порядку діяльності уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування (їх посадових осіб) щодо створення, реорганізації, ліквідації вищих навчальних закладів та офіційного визнання законності відповідних юридично значущих дій у цій діяльності.

Питанням, пов'язаним з аналізом нормативно-правової бази вищої освіти в Україні, присвячено численні праці таких вітчизняних учених, як В. Астахов, Р. Валеєв, Л. Горбунова, Є. Красняков, Н. Коломоєць, В. Кремень, М. Курко, С. Мандрик, В. Огаренко, М. Степко, В. Філіппова та ін. Окремі аспекти адміністративно-процедурної діяльності в освітній

сфері розглядалися у працях О. Авдєєва, С. Свіжезської, Ю. Фролова, С. Шевченко та ін. Проте питання визначення структури та змісту конкретних видів адміністративних процедур у сфері вищої освіти наразі не знайшли свого належного висвітлення в сучасній адміністративно-правовій науці, що й зумовлює актуальність цієї статті, метою якої є дослідження процедури створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів, що передбачає аналіз чинного законодавства, яке регулює порядок цієї процедури, визначає і характеризує її основні елементи.

Серед основних нормативно-правових актів, що регулюють порядок створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів в Україні, слід виділити Конституцію України; Цивільний та Господарський кодекси України; закони України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»; постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів», «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг»; положення про Державний реєстр вищих навчальних закладів, про порядок затвердження та погодження статутів вищих і професійно-технічних навчальних закладів у Міністерстві освіти України та ін.

Процедура створення вищого навчального закладу розпочинається зі стадії прийняття рішення засновника

про створення відповідного ВНЗ і містить у собі окремі етапи і процесуальні дії, спрямовані на виконання встановлених законодавством вимог щодо утворення цього суб'єкта освітніх правовідносин.

Згідно із Законом України «Про освіту» навчальні заклади створюються органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадянами [1, ч. 1 ст. 18]. Потреба у вищих навчальних закладах незалежно від форм власності та їх мережа визначаються Кабінетом Міністрів України [1, п. 2 ч. 4 ст. 18]. До загальних вимог щодо створення вищих навчальних закладів Законом України «Про освіту» віднесено:

- 1) наявність соціально-економічних, національних, культурно-освітніх потреб у вищих навчальних закладах;
- 2) наявність необхідної матеріально-технічної бази;
- 3) наявність науково-методичної бази;
- 4) наявність педагогічних кадрів [1, ч.1 ст.18].

Крім того відповідно до Положення про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів обов'язковою умовою створення навчально-виховних закладів в Україні всіх типів незалежно від їх статусу та належності (зокрема й вищих навчальних закладів) є також наявність статутного фонду (що може включати вартість майна та власні кошти) у розмірі не нижче розрахованої вартості навчання слухачів, кількість яких зумовлена обсягом прийому,

що заявляється [2, ч. 1 п. 2]. Р. Валєєв підкреслює, що зазначені умови щодо наявності необхідної бази для створення вищих навчальних закладів установлюються з метою забезпечення якості освіти в обсязі вимог державних стандартів освіти [3, с. 83].

Окремим етапом цієї стадії процедури створення вищого навчального закладу є затвердження і погодження статуту ВНЗ. Згідно з чинним законодавством ВНЗ діють на підставі власних статутів, затверджених:

- центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти стосовно ВНЗ, які засновані на загальнодержавній власності і перебувають у його системі;
- центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковані ВНЗ, засновані на загальнодержавній власності, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти;
- центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти стосовно ВНЗ, заснованих на інших формах власності;
- місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування стосовно державних вищих навчальних закладів, що є комунальною власністю [1, ч. 6 ст. 18].

Статут ВНЗ є головним локальним нормативним актом, на підставі якого формуються всі інші документи, що регламентують діяльність освітньої установи (накази, розпорядження, правила, положення, інструкції тощо).

Вимоги до статуту вищого навчального закладу містяться у ст. 27 Закону України «Про вищу освіту», згідно з яким статут вищого навчального закладу мусить містити:

1) повне найменування із зазначенням типу ВНЗ, його правосуб'єктність, місцезнаходження, дату прийняття рішення про його утворення;

2) концепцію освітньої діяльності вищого навчального закладу;

3) права та обов'язки засновника (засновників);

4) обсяг основних засобів (розмір статутного капіталу), наданих засновником (засновниками);

5) повноваження органів управління вищого навчального закладу;

6) права та обов'язки керівника вищого навчального закладу;

7) порядок обрання представників до органів громадського самоврядування;

8) підстави дострокового розірвання контракту з керівником ВНЗ і керівником навчально-наукового інституту (факультету);

9) джерела надходження і порядок використання коштів та майна ВНЗ;

10) порядок звітності та контролю за провадженням фінансово-господарської діяльності;

11) порядок внесення змін до статуту вищого навчального закладу;

12) порядок реорганізації та ліквідації ВНЗ та ін. [4, ч. 7 ст. 27].

Слід також відзначити, що статут приватного вищого навчального закладу згідно з висновком Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва може враховувати норми Закону України

«Про господарські товариства» щодо порядку створення та принципів діяльності (зокрема майнових відносин між засновниками) [5].

Вищий навчальний заклад має власну назву, в якій обов'язково вказується його тип та організаційно-правова форма [1, ч. 7 ст. 18].

Відповідно до ст. 28 Закону України «Про вищу освіту» в Україні діють вищі навчальні заклади таких типів:

1) університет – багатогалузевий (класичний, технічний) або галузевий ВНЗ, що провадить інноваційну освітню діяльність за різними ступенями вищої освіти, здійснює фундаментальні та/або прикладні наукові дослідження, є провідним науковим і методичним центром, має розвинуту інфраструктуру навчальних, наукових і науково-виробничих підрозділів, сприяє поширенню наукових знань і провадить культурно-просвітницьку діяльність;

2) академія, інститут – галузевий ВНЗ, що провадить інноваційну освітню діяльність, пов'язану з наданням вищої освіти на першому і другому рівнях за однією чи кількома галузями знань, може здійснювати підготовку на третьому і вищому науковому рівнях вищої освіти за певними спеціальностями, здійснює фундаментальні та/або прикладні наукові дослідження, є провідним науковим і методичним центром, має розвинуту інфраструктуру навчальних, наукових і науково-виробничих підрозділів, сприяє поширенню наукових знань і провадить культурно-просвітницьку діяльність;

3) коледж – галузевий ВНЗ або структурний підрозділ університету, академії чи інституту, що провадить освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям ступенів молодшого бакалавра та/або бакалавра, здійснює прикладні наукові дослідження [4].

Вищий навчальний заклад відповідно до чинного законодавства є юридичною особою приватного або публічного права, що діє згідно з виданою ліцензією на провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти, проводить наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність, забезпечує організацію освітнього процесу і здобуття особами вищої освіти, післядипломної освіти з урахуванням їх покликання, інтересів і здібностей [4, ч. 7 ст. 1]. Будь-яка юридична особа має визначену законом організаційно-правову форму, що становить собою форму здійснення господарської діяльності з відповідною правовою основою, яка визначає характер відносин між засновниками (учасниками), режим майнової відповідальності за зобов'язаннями підприємства (організації), порядок створення, реорганізації, ліквідації, управління, розподілу одержаних прибутків, можливі джерела фінансування діяльності тощо [6].

А. Кириллових підкреслює, що саме організаційно-правова форма є одним з основних «параметрів», що визначають сутність адміністративно-правових відносин, в яких бере участь той чи інший суб'єкт [7, с. 36]. Юридичні особи можуть створюватися в організаційно-правовій формі товариства, установи або в інших

формах, установлених законом [8, ст. 83]. Закон України «Про вищу освіту», закріплюючи правовий статус вищого навчального закладу, установлює, що ВНЗ утворюється у формі державної, комунальної, приватної установи і працює на засадах неприбутковості [4, ст. 27]. Сучасні дослідники наголошують на тому, що саме організаційно-правова форма установи є найбільш ефективною для задоволення суспільно корисних потреб, зокрема в послугах з професійної підготовки осіб, оскільки підприємницькі товариства як комерційні юридичні особи довели, що вони менш придатні для задоволення зазначених потреб суспільства через те, що їх діяльність зорієнтована здебільшого на платоспроможного споживача освітніх послуг [9, с. 10].

Установи в адміністративному праві розглядаються як колективні утворення, які мають права юридичної особи і виконують соціально-культурні та адміністративно-політичні функції. Їх головна мета – створення соціальних цінностей, головним чином невиробничого та некомерційного характеру [10, с. 114]. До головних ознак неприбуткової (некомерційної) юридичної особи можна віднести задоволення нематеріальних потреб як мету діяльності, а також надання нематеріальних послуг як предмет діяльності. Цим ознакам повною мірою відповідає установа, в організаційно-правовій формі якої створюється та діє вищий навчальний заклад. ВНЗ як установи виявляють свої адміністративно-правові характеристики непідприємницької (некомерційної) юридичної особи насамперед через

взаємодію з державними органами, здійснюючи покладені на них публічні функції, а також з іншими органами та структурами, які пов'язані з функціонуванням установ.

Другою стадією процедури створення вищого навчального закладу є державна реєстрація ВНЗ, що містить у собі такі окремі етапи і процесуальні дії, як дозвіл на реєстрацію, її узгодження, прийняття остаточного рішення та безпосередні дії щодо створення вищого навчального закладу. Порядок реалізації цієї стадії процедури безпосередньо залежить від форми власності вищого навчального закладу.

Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів рішення про створення вищих навчальних закладів приймаються після попереднього розгляду цих питань Віце-прем'єр-міністром України та за наявності дозволу відповідної Ради народних депутатів [2, п. 3]. Тож дозволу на створення вищих навчальних закладів усіх типів незалежно від їх статусу та форми власності надаються органами місцевого самоврядування. Пропозиції про створення вищих навчальних закладів вносяться до Кабінету Міністрів України після узгодження з Міністерством освіти, Міністерством економіки і Міністерством фінансів за наявності дозволу відповідної Ради народних депутатів [2, п. 3].

Рішення про утворення, як, власне, і про реорганізацію (злиття, приєднання, поділ, перетворення) чи ліквідацію вищого навчального закладу приймається:

1) для закладів державної форми власності – Кабінетом Міністрів України;

2) для закладів комунальної форми власності – відповідними органами місцевого самоврядування;

3) для закладів приватної форми власності – фізичними та/або юридичними особами відповідно до закону [4, ч. 1 ст. 31].

Утворення в Україні вищих навчальних закладів за участю іноземних фізичних та юридичних осіб або вищими навчальними закладами іноземних країн – своїх структурних підрозділів на території України здійснюється за умови отримання дозволу центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки [4, ч. 3 ст. 31].

Зміст третьої стадії процедури створення вищого навчального закладу становить набуття статусу ВНЗ, що передбачає реалізацію таких окремих етапів та процесуальних дій, як отримання ліцензії на проведення освітньої діяльності, акредитацію освітніх програм, а також включення ВНЗ до Державного реєстру навчальних закладів та Єдиної державної електронної бази з питань освіти.

Юридична особа (крім наукової установи) набуває статусу вищого навчального закладу з моменту отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності [4, ч. 2 ст. 27].

Відповідно до Закону України «Про освіту» діяльність навчального закладу розпочинається за наявності ліцензії на здійснення діяльності, пов'язаної з наданням послуг для одержання освіти і підготовкою фахівців різних рівнів кваліфі-

кації. Ліцензія видається у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України [1, ч. 5 ст. 18]. З метою визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю та на певному рівні вищої освіти, що відповідає стандартам освітньої діяльності, такі юридичні особи проходять процедуру ліцензування [1, ч. 2 ст. 43]. З метою підтвердження якості освітньої діяльності за певною спеціальністю та на певному рівні вищої освіти, що відповідає стандартам вищої освіти, вищі навчальні заклади мають право проходити процедуру акредитації освітньої програми, за якою вони здійснюють підготовку фахівців [1, ч. 3 ст. 43]. Акредитація освітньої програми становить собою оцінювання освітньої програми та/або освітньої діяльності вищого навчального закладу за цією програмою щодо відповідності стандарту вищої освіти; спроможності виконати вимоги стандарту та досягти заявлених у програмі результатів навчання; досягнення заявлених у програмі результатів навчання [4, ч. 4 ст. 1]. Ліцензування є процедурою визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності [4, ч. 15 ст. 1].

За результатами ліцензування центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти, місцеві органи управління освітою у межах своїх повноважень надають навчальним закладам

незалежно від форм власності ліцензії на право здійснення освітньої діяльності відповідно до державних вимог з установами за певними освітніми або освітньо-кваліфікаційними рівнями обсягів підготовки, які відповідають кадровому, науково-методичному та матеріально-технічному забезпеченню, вносять їх до Державного реєстру навчальних закладів [1, ч. 3 ст. 15].

Державний реєстр навчальних закладів становить собою систему збирання, накопичення, оброблення, аналізу та використання інформації про вищі навчальні заклади усіх типів і форм власності, їх відокремлені структурні підрозділи (філії, представництва тощо), створені на території України та за її межами, інших юридичних осіб, що надають освітні послуги в галузі вищої освіти на підставі ліцензії, виданої МОН України [11, п. 1]. До Реєстру включаються такі відомості: ідентифікаційні, класифікаційні, довідкові, реєстраційні та освітні [11, п. 3]. Державний реєстр навчальних закладів є складовою Єдиної державної електронної бази з питань освіти – автоматизованої системи збору, верифікації, обробки, зберігання та захисту даних про надавачів та отримувачів освітніх послуг з метою забезпечення потреб фізичних та юридичних осіб [12, п. 1].

Реорганізація вищих навчальних закладів здійснюється згідно з установленим порядком створення відповідних навчально-виховних закладів. Ліквідація навчально-виховних закладів провадиться засновниками або органами, за рішенням яких їх створено, у порядку, установленому чин-

ним законодавством [2, пп. 7-8]. Вищий навчальний заклад вважається реорганізованим чи ліквідованим з дня внесення відповідних змін до Державного реєстру навчально-виховних закладів України. Інформація про створення, реорганізацію і ліквідацію навчально-виховних закладів подається в десятиденний термін до органів державної статистики [2, п. 9]. Слід зазначити, що реорганізація чи ліквідація вищого навчального закладу не має порушувати права та інтереси осіб, які навчаються в цьому вищому навчальному закладі. Обов'язок щодо вирішення всіх питань продовження безперервного здобуття вищої освіти такими особами покладається на засновника (засновників) вищого навчального закладу [4, ч. 2 ст. 31].

Таким чином, основними складовими процедури створення ВНЗ є:

- стадія прийняття рішення засновника (засновників) про створення ВНЗ, що містить у собі такі етапи і процесуальні дії, як виконання встановлених законодавством вимог щодо утворення вищого навчального закладу (наявність соціально-економічних, національних, культурно-освітніх потреб у вищих навчальних закладах; наявність необхідної матеріально-технічної бази; наявність науково-методичної бази; наявність педагогічних кадрів; наявність статутного фонду), а також затвердження та погодження статуту ВНЗ;
- стадія державної реєстрації ВНЗ, що містить у собі такі окремі етапи і процесуальні дії, як дозвіл

на реєстрацію, її узгодження, прийняття остаточного рішення та безпосередні дії щодо створення вищого навчального закладу (залежить від форми власності конкретного вищого навчального закладу);

- стадія набуття статусу ВНЗ, що передбачає реалізацію таких окремих етапів і процесуальних дій, як отримання ліцензії на проведення освітньої діяльності, акредитація освітніх програм, а також включення вищого навчального закладу до Державного реєстру навчальних закладів та Єдиної державної електронної бази з питань освіти.

Реорганізація вищих навчальних закладів здійснюється відповідно до встановленого порядку створення відповідних навчально-виховних закладів. Ліквідація навчально-виховних закладів провадиться засновниками або органами, за рішенням яких їх було створено. Вищий навчальний заклад вважається реорганізованим чи ліквідованим з дня внесення відповідних змін до Державного реєстру навчально-виховних закладів України.

Список використаних джерел:

1. Про освіту : Закон України : від 23.05.1991 р., № 1060–ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
2. 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>.
3. Валєєв Р. Г. Освітнє право України : навч. посіб. / Р. Г. Валєєв. – Луганськ : Луганська правова фундація, 2011. – 287 с.

4. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р., № 1556–VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – Ст. 1728.

5. Про організаційно-правову форму приватного закладу освіти : Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва : від 02.02.2005 р., № 607 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart53/idx53767.htm>.

6. Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів : Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики : від 28.04.2004 р., № 97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_cu/pg_gbcqse.htm.

7. Кирилловых А. А. Вуз как субъект административных правоотношений / А. А. Кирилловых // Право и образование. – 2008. – № 11. – С. 34–44.

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

9. Нестеренко П. В. Вищі навчальні заклади як суб'єкти майнових правовідносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес ; сімейне право ; міжнародне приватне право» / П. В. Нестеренко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ МВС України. – Х., 2008. – 20 с.

10. Административное право Украины : учебник [для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.

11. Питання державної реєстрації вищих навчальних закладів : Постанова

Кабінету Міністрів України : від 15.03.2006 р., № 329 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 11. – Ст. 754.

12. Про створення Єдиної державної

електронної бази з питань освіти : Постанова Кабінету Міністрів України : від 13.07.2011 р., № 752 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 55. – Ст. 2191.

Губерська Н. Л. Процедури створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів в Україні.

Розглянуто сучасний стан нормативно-правового закріплення порядку створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів в Україні, визначено та проаналізовано зміст основних елементів цієї процедури.

Ключові слова: адміністративна процедура, стадії адміністративної процедури, створення, реорганізація та ліквідація вищих навчальних закладів, вища освіта.

Губерская Н. Л. Процедуры создания, реорганизации и ликвидации высших учебных заведений в Украине.

Рассмотрено современное состояние нормативно-правового закрепления процедуры создания, реорганизации и ликвидации высших учебных заведений в Украине. Определено и охарактеризовано содержание основных элементов данной процедуры.

Ключевые слова: административная процедура, стадии административной процедуры, создание, реорганизация и ликвидация высших учебных заведений, высшее образование.

Стаття надійшла до редакції 11.05.2015