

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 378.14.: 339.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.1>

М. О. Тимошенко

кандидат юридичних наук,
проректор
Європейського університету

ПИТАННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ У КОНТЕКСТІ ЇХ МАЙНОВОГО СТАНУ

У статті розглядається соціальна сутність та соціальне призначення закладів вищої освіти (надалі – ЗОВ) у контексті їх юридичної відповідальності. Аналізуючи різні наукові підходи, автор відзначає, що всі вони так чи інакше узалежнюються від концептуального бачення змісту та особливостей конституційного права на вищу освіту як базового, реалізація якого забезпечується через інституційну систему ЗОВ та відповідне правове регулювання їх діяльності державою, у тому числі і проблем юридичної відповідальності ЗОВ. Доведено чіткий соціально-правовий взаємозв'язок поміж реалізацією права на вищу освіту і належною діяльністю цілого комплексу інших конституційних прав людини і громадянина, оскільки між правом на освіту та іншими конституційними правами існує тісна взаємодія, яка виражається в їх взаємообумовленості, гарантуванні одним правом іншого. Реалізація права громадян України на вищу освіту уможливорюється завдяки формуванню розгалуженої мережі ЗВО.

Важливим є з'ясування матеріально-технічної бази, здатної забезпечити якісну підготовку фахівців з вищою освітою, а майновий стан ЗОВ варто враховувати також у випадку застосування заходів юридичної відповідальності щодо ЗОВ.

Автор переконує, що належне виконання зобов'язань державних і комунальних ЗВО може мати місце лише за рахунок майна, на яке не встановлено заборони відчуження. У цьому контексті зазначається, що не можуть бути використані для погашення зобов'язань кошти, які знаходяться в розпорядженні ЗВО і які належать до захищених статей видатків, передбачених бюджетним законодавством України. Також висловлюється думка про врахування обов'язкового цільового використання коштів ЗВО. Зокрема, власні надходження державних ЗВО, які належать до спеціального фонду Державного бюджету України, використовуються за напрямками, чітко визначеними у Бюджетному кодексі України.

Зроблено висновок, що пропозиції про обов'язки держави чи місцевого самоврядування щодо забезпечення повної відповідальності перед управленими особами (кредиторами тощо) потребують додаткового обговорення. Важливим при вирішенні питання про внесення відповідних змін до законодавства є врахування принципу університетської автономії, самостійності діяльності ЗВО, що є також додатковою соціальною гарантією для осіб, що навчаються у ЗВО.

Ключові слова: освіта, вища освіта, заклади вищої освіти, юридична відповідальність ЗОВ, майновий стан ЗОВ, субсидіарна відповідальність ЗОВ і держави та місцевого самоврядування у сфері освітніх відносин.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними завданнями. Право на вищу освіту реалізується людиною через інституційну систему, яка включає як органи дер-

жавного регулювання освітніх відносин, так і закладів вищої освіти, які надають відповідні послуги. Ця діяльність останніх спрямована на вирішення важливої соціальної проблеми - забезпечення суспільного життя

відповідними кадрами. Тому тут важливе поєднання правового забезпечення системного [3; 4; 5] підходу до цієї сфери суспільних відносин, освітньої, маркетингової, науково-дослідної, організаційної і господарської діяльності з відповідним інститутом юридичної відповідальності суб'єктів освітніх відносин. У зв'язку із цим зростає значимість дослідження не тільки правового регулювання освітніх відносин, але з'ясування питань відповідальності їх суб'єктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання юридичної відповідальності у сфері господарської діяльності у тому числі і в галузі освіти стали предметом дослідження таких вчених, як М. П. Баб'юк, І. А. Безуглий, В. К. Гришук, Н. Л. Губерська, Р. В. Гурак, Б. В. Деревянко, І. П. Жигалкін, В. В. Костицький, Ю. С. М. Кравченко, С. Кузьменко, О. В. Куцурубова-Шевченко, А. О. Монаснко, П. В. Нестеренко, Є. А. Огаренко, І. М. Острівний, В. Ю. Поляков, Ю. М. Фролов, Ю. С. Шемшученко та ін.

Формування цілей статті. Основним завданням написання статті є дослідження правової природи юридичної відповідальності у сфері господарської діяльності закладів вищої освіти та її майнового характеру.

Виклад основного матеріалу. В умовах існування суб'єктів надання освітніх послуг різної форми власності – держаних, комунальних та приватних важливим є з'ясування матеріально-технічної бази, здатної забезпечити якісну підготовку фахівців з вищою освітою. Майновий стан ЗОВ варто враховувати також у випадку застосування заходів юридичної відповідальності щодо ЗОВ. Проте із приписів Закону України «Про вищу освіту» не цілком зрозуміло, в якому обсязі ЗВО реалізує право щодо розпорядження вказаним майном, зокрема у разі настання господарсько-правової відповідальності ЗВО.

Зазначимо, що вказане вище майно розподіляється залежно від джерел його походження на майно, передане ЗВО на праві господарського відання; майно, передане ЗВО іншими фізичними та юридичними особами (благодійні внески, майно, отримане внаслідок дарування, заповіту тощо) та майно (у тому числі кошти), одержане ЗВО від власної господарської діяльності (у вигляді надходжень від надання ЗВО платних послуг, надання майна в оренду тощо). Законодавець цілком справедливо запровадив обмеження щодо відчуження майна, переданого ЗВО на праві господарського відання, з метою збереження матеріальної бази для

здійснення ЗВО своєї профілюючої функції – надання послуг у сфері вищої освіти відповідній категорії споживачів – отримувачів цих послуг.

Водночас такий підхід суперечить необхідності понесення ЗВО господарсько-правової відповідальності за вчинене правопорушення у сфері господарювання. Її розв'язання, вочевидь, повинно мати чітко визначений правовий характер, без будь-яких двозначностей. Проте такої чіткості законодавцеві не вдалося досягти, не в останню чергу через «залишковий» підхід при формулюванні відповідних норм Закону України «Про вищу освіту», які безпосередньо стосувалися б специфіки його відповідальності як суб'єкта господарювання.

На нашу думку, правило, що міститься в цьому Законі про те, що майно закріплюється за державним або комунальним ЗВО на праві господарського відання і не може бути предметом застави, а також не підлягає вилученню або передачі у власність юридичним і фізичним особам без згоди засновників ЗВО та вищого колегіального органу самоврядування ЗВО, крім випадків, передбачених законодавством, необхідно інтерпретувати системно у взаємозв'язку із положеннями статті 219 Господарського кодексу України (надалі – ГКУ) [8], яка не забороняє відчуження майна, що перебуває на праві господарського відання, якщо таке обмеження не встановлено іншим спеціальним законом. Тобто, правило щодо обмеження відчуження майна, яке перебуває на праві господарського відання у ЗВО, діє лише у разі якщо таке обмеження на відчуження вказаного майна встановлено виключно законом. Отже, об'єктивно належне виконання зобов'язань державних і комунальних ЗВО «може мати місце лише за рахунок майна, на яке не встановлено заборони відчуження» [1, 241].

Із цього приводу зауважимо, що, по-перше, не можуть бути використані для погашення зобов'язань кошти, які знаходяться в розпорядженні ЗВО і які належать до захищених статей видатків, передбачених статтею 55 Бюджетного кодексу України (надалі – БКУ); по-друге, необхідно враховувати можливість обов'язкового цільового використання коштів ЗВО (зокрема, власні надходження державних ЗВО, які належать до спеціального фонду Державного бюджету України, використовуються за напрямками, чітко визначеними частиною четвертою статті 13 БКУ) [2].

У контексті розширення можливостей державних і комунальних ЗВО відповідати по своїх зобов'язаннях – зокрема у разі настання

господарсько-правової відповідальності – цікавою видається пропозиція українського дослідника Р. В. Гурака, яка зводиться до того, що «з метою реалізації загального правила про самостійну відповідальність юридичної особи щодо власних зобов'язань державних закладів вищої освіти (надалі -ДЗВО), який припускається порушень зобов'язань за господарськими договорами, має безпосередньо відчувати негативний вплив від результатів такої неправомірної діяльності. У зв'язку з цим необхідно запровадити в межах спеціального фонду державного бюджету обов'язковий мінімальний резервний фонд на відшкодування шкоди або збитків юридичним і фізичним особам за зобов'язаннями ДЗВО за рахунок періодичних відрахувань зі спеціального фонду. Наявність вказаного механізму, з одного боку, стимулювала б ДЗВО належним чином виконувати свої господарсько-правові зобов'язання, а з другого, – надавала б гарантії кредиторам щодо їх виконання» [6, 195].

Принаймні частково така пропозиція вже реалізована у зв'язку з наданням державним і комунальним ЗВО права засновувати сталий фонд (ендаумент) ЗВО (відповідно до пункту 22 частини першої статті 1 Закону України «Про вищу освіту» [7] – це сума коштів або вартість іншого майна, призначена для інвестування або капіталізації на строк не менше 36 місяців, пасивні доходи від якої використовуються ЗВО з метою здійснення його статутної діяльності у порядку, визначеному благодійником або уповноваженою ним особою) та розпоряджатися доходами від його використання відповідно до умов функціонування сталого фонду (пункт 2 частини третьої статті 70 Закону України «Про вищу освіту» [7]).

Крім того, згідно з пунктами 20, 23 і 24 частини другої статті 32 Закону України «Про вищу освіту» ЗВО також має право встановлювати власні форми матеріального заохочення, розпоряджатися власними надходженнями, зокрема від надання платних послуг, відкривати поточні та депозитні рахунки в банках [7]. Очевидно, на думку законодавця, таких норм достатньо для того, щоб забезпечити ЗВО необхідні майнові умови для реалізації його фінансової самостійності, у тому числі й в аспекті понесення ЗВО господарсько-правової відповідальності за заподіяну шкоду або невиконані зобов'язання.

На думку деяких дослідників, для державних і комунальних ЗВО актуально застосовувати конструкцію обмеженої відповідальності ЗВО у поєднанні з конструкцією субсидіарної відпо-

відальності держави і місцевих рад за шкоду, заподіяну відповідно державними та комунальними ЗВО [12, 17; 13, 10; 14; 17, 10-11]. Вважають, що в такий спосіб кредитори уникнуть ситуації недостатності майна, яке підлягатиме стягненню на їх користь у разі визнання відповідного ЗВО винною особою. З цього приводу Л.В. Винар пропонує доповнити законодавство України нормами: якщо у разі недостатності в юридичної особи, заснованої на державній власності, зокрема установи, коштів, відповідальність за її зобов'язаннями несе казна в особі органів, що заснували юридичну особу. На думку автора, альтернативним шляхом розв'язання проблеми відповідальності за зобов'язаннями юридичних осіб, заснованих на державній власності (а отже, і державних ЗВО), може бути установчий акт. Зокрема, запропоновано доповнити законодавство нормою, яка встановлювала б обов'язок зазначати в установчому акті чи статуті на локальному рівні субсидіарну відповідальність засновника юридичної особи, органу, який здійснює управління за зобов'язаннями юридичної особи, заснованої на державній власності [14, 291].

Проте зазначимо, що така пропозиція йде у розріз із вимогами фінансової самостійності ЗВО, закріпленими Законом України «Про вищу освіту». Вона не повною мірою враховує особливості юридичної конструкції субсидіарної відповідальності, втіленої в господарському та цивільному законодавстві України. В умовах гострої економічної кризи світового рівня така конструкція законодавства покладає надмірні фінансові обтяження на державу та місцеві ради, а також загалом не сприяє вивільненню державних і комунальних ЗВО від «патерналістської» опіки з боку їх власників.

Справді, відповідно до частини першої статті 619 Цивільного кодексу України (надалі – ЦКУ) договором або законом може бути передбачена поряд із відповідальністю боржника додаткова (субсидіарна) відповідальність іншої особи [15, 154; 9]. Зрозуміло, що загальним правилом засновники суб'єкта господарювання не відповідають за зобов'язаннями цього суб'єкта, але крім випадків, передбачених законом або установчими документами про створення даного суб'єкта (частина друга статті 219 ГКУ) [8]. Проте відповідно до частини першої статті 167 ЦКУ [9] держава діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Держава не відповідає за зобов'язаннями створених ними юридичних

осіб, крім випадків, визначених законом. Субсидіарна відповідальність держави як засновника створених нею юридичних осіб публічного права встановлена у статті 176 ЦКУ, де передбачена можливість встановлення такої відповідальності спеціальними законами [9].

Як вбачається із принципу системної інтерпретації зазначених вище положень ГКУ і ЦКУ, субсидіарна відповідальність держави та/чи місцевих рад за правопорушення, суб'єктом яких є відповідно державний або комунальний ЗВО, має бути встановлена відповідними спеціальними законами. Однак на сьогодні законом субсидіарна відповідальність держави щодо створених нею державних ЗВО не передбачена. Так само відсутні аналогічні приписи і щодо комунальних ЗВО.

На нашу думку, це не дає підстав розглядати державу та місцеві ради як суб'єктів, зобов'язаних нести субсидіарну відповідальність за ЗВО у разі недостатності у ЗВО коштів, необхідних для відшкодування збитків. Крім того, хибним є використання для обґрунтування субсидіарної відповідальності держави за зобов'язаннями державних ЗВО конструкції статті 174 ЦКУ, згідно з якою держава відповідає за зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення [9]. Адже для тлумачення цієї статті під «своїм» майном (щодо держави) слід розуміти не будь-яке майно, яке знаходиться в державній власності, а лише неподільну частину державного («казенного») майна, яка не закріплена за унітарними державними підприємствами, бюджетними установами та організаціями на праві господарського відання чи на праві оперативного управління відповідно до положень ГКУ та інших законів України.

Отже, держава несе відповідальність за своїми зобов'язаннями не всім державним майном, а лише майном державної скарбниці як фондом неподільного державного майна [16]. Відповідно, до складу такого майна неправомірно зараховувати майно, передане ЗВО як бюджетним установам на праві господарського відання. Зазначена нами правова позиція була підкріплена і судовою практикою, зокрема Інформаційним листом Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням господарськими судами Закону України «Про виконавче провадження» від 28 січня 2016 р. № 01-06/131/16[18].

Очевидно, що проблеми нестачі коштів, які підлягають стягненню з державного (комуналь-

ного) ЗВО як суб'єкта господарської відповідальності, мають вирішуватися не порушенням фінансової незалежності ЗВО і покладенням на державу (та місцеві ради) субсидіарної відповідальності по зобов'язаннях ЗВО, а наданням ЗВО державою (місцевими радами) як власником достатньої майнової бази для належного здійснення господарської діяльності у сфері вищої освіти.

Пропозиції про обов'язки держави чи місцевого самоврядування щодо забезпечення повної відповідальності перед управненими особами (кредиторами тощо) потребують додаткового обговорення, не цілком узгоджуються із принципом самостійності діяльності ЗВО, можуть розглядатися лише як певні соціальні гарантії для осіб, що навчаються у таких ЗВО.

Висновки. З урахуванням законодавчих позицій і наукових напрацювань, господарсько-правову відповідальність ЗВО можна визначити як різновид юридичної відповідальності цих суб'єктів господарювання, що вони несуть за вчинені правопорушення у сфері господарювання і яка передбачає застосування до них господарських санкцій на підставах і в порядку, передбаченому законом і договором. Усі визначені законом види господарсько-правових санкцій підлягають застосуванню до ЗВО як до суб'єкта господарювання у разі вчинення ним господарського правопорушення з врахуванням їх майнового стану. При цьому у законодавстві треба додаткового врегулювати питання субсидіарної відповідальності держави чи органів муніципальної влади за правопорушення ЗОВ.

Список використаної літератури:

1. Гурак Р. В. Особливості господарсько-правової відповідальності державних вищих навчальних закладів // Проблеми законності. 2011. Вип. 114. С. 241.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a&find=1&typ=21> // (дата звернення: 09.12.2017 р.). Назва з екрана.
3. Костицький В.В. До питання про розвиток системи права та критерії його поділу на галузі (на прикладі екологічного й повітряного права). – Про українське право: *Часопис* кафедри теорії та історії держави і права Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка / За ред. проф. І. Безклубого. – К.: Грамота, 2009. – Чис. IV. – С. 128–143 (384 с.).
4. Костицький В.В. Норма права як соціальний феномен: теолого-соціологічне право-

- розуміння/ В. Костицький // Соціологія права. – 2015. – № 3–4 (14-15).– С. 3-6.
5. Костицький В. В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення / В. Костицький // Про українське право. Часопис кафедри теорії та історії держави і права. Київ. Нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. / За заг. ред. проф. І. Безклубого. – К., 2010. – Чис. V. – С. 312 – 322.
 6. Гурак Р. В. Господарсько-правове забезпечення діяльності державних вищих навчальних закладів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Харків, 2012. С. 195.
 7. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37–38. Ст. 2004.
 8. Господарський кодекс України від 16.01.2003р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, 19–20, 21–22. Ст. 144.
 9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.
 10. Бочин А. А. Взыскание задолженности с учреждения: проблемы и рекомендации // Право и экономика. 2001. № 8. С. 17.
 11. Иванов С. О. Особливості розгляду судових справ щодо державних бюджетних установ – відповідачів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія Право. 2013. № 2 (8). [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13isobuv.pdf/> (дата звернення: 4.02.2018 р.).
 12. Бочин А. А. Взыскание задолженности с учреждения: проблемы и рекомендации // Право и экономика. 2001. № 8. С. 17;
 13. Винар Л. В. Правовий статус юридичних осіб, заснованих державою: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Львів, 2006. С. 10;
 14. Винар Л. В. Проблема відповідальності юридичних осіб, заснованих на державній власності // Вісник Львівського університету. Серія Юридична. 2003. Вип. 38. С. 291.
 15. Руденко А. В. Субсидіарна відповідальність держави // Право та інновації. 2015. № 1. С. 154; Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.
 16. Науково-практичний коментар до Цивільного кодексу України [Електронний ресурс] // Режим доступу URL: <http://radnuk.info/komentar/chky/chky-knuga1/chky-knuga1-pozd2/105-tsk-glava11/1881--174----.html/> (дата звернення: 25.02.2018 р.). Назва з екрана.
 17. Кучеренко І. М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: (Назва з монітора ноутбука). - монографія./ Кучеренко// Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. С. 10–11.
 18. Інформаційний лист Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням господарськими судами Закону України «Про виконавче провадження» від 28 січня 2016 р. № 01-06/131/16. – Режим доступу: https://ips.ligazakon.net/document/view/SDD00206?an=1&ed=2016_02_04 (дата звернення: 25.02.2018 р.).

Tymoshenko M. O. Issues of economic and legal liability of higher education institutions in the context of their property status

The article considers the social essence and social purpose of higher education institutions (hereinafter - HEI) in the context of their legal responsibility. Analyzing different conceptual approaches, the author notes that all of them in one way or another depend on the conceptual vision of the content and features of the constitutional right to higher education as basic, the implementation of which is ensured through the institutional system of HEI and responsibility of the HEI. There is a clear socio-legal relationship between the realization of the right to higher education and the proper functioning of a range of other constitutional human and civil rights, as there is a close interaction between the right to education and other constitutional rights, which is expressed in their interdependence. The realization of the right of citizens of Ukraine to higher education is made possible by the formation of an extensive network of free economic education. It is important to clarify the material and technical base that can provide quality training for specialists with higher education, and the property status of the HEI should also be taken into account in the case of legal liability for the HEI. The author argues that the proper fulfillment of the obligations of state and municipal free economic zones can take place only at the expense of property, which is not prohibited by alienation. In this context, it is noted that the funds at the disposal of the HEI and which belong to the protected items of expenditure provided by the budget legislation of Ukraine cannot be used to repay liabilities. There is also an opinion on taking into account the mandatory targeted use of free economic resources. In particular, own revenues of state free economic zones, which belong to the special fund of the State Budget of Ukraine, are used in the areas clearly defined in the Budget Code of Ukraine. It is concluded that the proposals on the responsibilities of the state or local self-government to ensure full accountability to managers (creditors, etc.) need further discussion. It

is important in resolving the issue of making appropriate changes to the legislation to take into account the principle of university autonomy, independence of free economic activity, which is also an additional social guarantee for people studying in free economic education.

Key words: *education, higher education, institutions of higher education, legal responsibility of HEI, property status of HEI, subsidiary responsibility of HEI and the state and local self-government in the field of educational relations.*