

УДК 347.195

О. В. Куцурубова-Шевченко,

старший викладач

Східноукраїнського національного університету

ім. Володимира Даля

**ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ДЕРЖАВНИХ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

Формування інноваційної моделі розвитку економіки потребує від вищих навчальних закладів України вирішення актуальних проблем створення власної економічної системи, тобто досягнення лідерства в забезпеченні розвитку трьох пріоритетів: науки, осві-

ти й наукоємкого виробництва. Збереження майнової спроможності вищих навчальних закладів в умовах обмеженого фінансування підвищує вимоги до вибору форм і методів організації освітньої, наукової й іншої діяльності вищого навчального закладу з позиції

© О. В. Куцурубова-Шевченко, 2009

витратної ефективності. Дієва система такої організації віддає перевагу найбільш доцільним, з позиції економічних витрат, формам забезпечення діяльності такого закладу. На цьому базується стратегія фінансування вищої освіти у країнах з керованою ринковою економікою [1]. І саме розв'язання проблем, пов'язаних із правовим регулюванням участі вищих навчальних закладів в господарських відносинах, дозволить ефективно виконувати поставлену перед ними мету на більш високому рівні.

Комплексом суспільних відносин у сфері вищої освіти в рамках теми, яка досліджується, складають відносини: а) з управління системи вищої освіти, зокрема, шляхом підготовки відповідних нормативно-правових актів; б) відносини, що полягають у наданні вищими навчальними закладами дозволених законодавством платних послуг; в) відносини, що виникають у процесі участі вищих навчальних закладів у господарських об'єднаннях; г) відносини, які виникають всередині закладу при розподілі ресурсів, при здійсненні контролю за відокремленими підрозділами за дотриманням вимог законодавства й застосування до них санкцій.

В Україні однією з найбільш актуальних проблем залишається неузгодженість обсягів державних гарантій на вищу освіту з фінансовими ресурсами, що виділяються державою на освітню галузь. Як наслідок, зростає частка витрат споживачів освітніх послуг. Також цьому сприяє відсутність дієвих загальнонаціональних концепцій і відповідних програм.

Господарсько-правові питання функціонування суб'єктів державного сектора економіки стосовно реалізації їхніх майнових прав, а також їхнього господарсько-правового регулювання вивчали такі вчені, як В. С. Мартем'янов, В. В. Лаптев, О. М. Вінник, Є. В. Булатов, Г. П. Єригіна та ін. У той же час у роботах вчених господарсько-правові питання функціонування вищих навчальних закладів не знайшли достатньо повного висвітлення.

Метою статті є окреслення господарсько-правових проблем функціонування державних вищих навчальних закладів, а також обґрунтування необхідності забезпечення господарсько-правового регулювання суспільних відносин у сфері вищої освіти.

Господарсько-правове регулювання суспільних відносин у сфері вищої освіти безпосередньо пов'язане з механізмами розв'язання економічних проблем. За роки незалежності в Україні відбулися докорінні зміни в усіх сферах суспільного життя, зокрема, і у реформуванні відносин у сфері вищої освіти. Трансформація соціально-економічних і політичних засад привела до реформування вищих навчальних закладів, їхньої ролі, місця та засад діяльності. Хоча законодавство, яке регулювало їхню діяльність, суттєво оновилося, воно недостатньою

мірою відповідає потребам регулювання майнових відносин за участі вишів. Насамперед у Законах України «Про освіту» [2] та «Про вищу освіту» [3] є певні недоліки, через що правова природа, сутність, особливості господарської компетенції, правового режиму майна вищих навчальних закладів, питання щодо їхньої участі в інноваційних процесах держави залишаються недостатньо чітко врегульованими, що не сприяє досягненню бажаної визначеності в освітніх правовідносинах.

Залучення вищих навчальних закладів до інноваційного розвитку держави обумовило необхідність активізації їхньої участі в господарських відносинах і вимагає комплексного правового регулювання. Належне правове забезпечення діяльності вищого навчального закладу полягає насамперед у цілеспрямованому застосуванні й використанні таких господарсько-правових засобів, як господарсько-правові норми, господарські правовідносини й головне — акти реалізації господарських прав і обов'язків вишів. У сукупності вони утворюють механізм господарсько-правового регулювання, який дасть можливість забезпечити відповідність поведінки вищого навчального закладу правовим приписам стосовно більш ефективної участі їх у господарських відносинах, маневреності в кооперуванні з іншими суб'єктами господарювання, автономії у використанні коштів, отриманих від платних послуг тощо. Поки що вони декларативно й фрагментарно закріплені у спеціальному освітньому законодавстві, що не дозволяє вишам ефективно використовувати свій освітній, науковий, інтелектуальний та економічний потенціал і бути ведучою ланкою у формуванні інноваційної моделі розвитку економіки.

Щоб подолати ці недоліки, слід вдосконалити господарсько-правове регулювання відносин, пов'язаних з діяльністю вищого навчального закладу:

з організації майнової основи господарювання в умовах масштабного надання ними платних послуг;

з їхньої участі в господарських об'єднаннях — навчально-науково-виробничих комплексах, технопарках та інших інноваційних структурах;

з організації й діяльності їхніх відокремлених підрозділів, велика кількість яких виникла в результаті реструктуризації закладів освіти, викликаній реалізацією ступеневої й безперервної системи освіти, а саме приєднанням (або злиттям) ряду навчальних закладів до одного провідного університету, що сприяло укрупненню вищих навчальних закладів і розвитку внутрішньогосподарських відносин.

Наразі в такому комплексі вищенаведені відносини за участю вищих навчальних закладів у вітчизняній юриспруденції не досліджувалися.

Уже з набранням чинності Закону України «Про освіту» національна система освіти, зокрема,

навчальні заклади опосередковано одержали можливість здійснювати господарську діяльність. Так, стверджувати можна з огляду на ч. 4 ст. 61 цього закону, яка надає право навчальним закладам створювати додаткові джерела фінансування від надання освітніх послуг, науково-дослідних робіт (послуг), реалізації продукції навчально-виробничими майстернями. А згідно з ч. 3 ст. 63 цього закону вишу надано право самостійно витрачати доходи від господарської та іншої, передбаченої статутом діяльності. У подальшому правовою основою участі вишів у господарських відносинах було надання їм права на додаткові платні освітні й інші послуги, що приносять додаткові надходження згідно з Переліком платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами [4], і їх по праву можна вважати господарською діяльністю.

Так, згідно з ч. 1 ст. 3 ГКУ під господарською діяльністю слід вважати діяльність у сфері суспільного виробництва, спрямованої на реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [5]. І. В. Булгакова, класифікуючи господарську діяльність щодо предмету діяльності, підрозділяє її на:

господарську діяльність з виробництва продукції або товару;

господарську діяльність з надання послуг;

господарську діяльність з виконання робіт [6, с. 8].

Слід також зазначити, що до господарської діяльності І. В. Булгакова відносить також діяльність із кредитування, страхування, надання послуг у сфері торгівлі, культури, охорони здоров'я тощо за умови, що всі ці послуги надаються за платню.

Якщо проаналізувати перелік платних послуг, які можуть надавати державні навчальні заклади, то можна зробити висновок, що виші можуть здійснювати й:

господарську діяльність із виробництва продукції або товару (наприклад, виготовлення й реалізація товарів народного споживання в майстернях, вирощування й реалізація сільськогосподарської продукції і продукції тваринництва в підсобних господарствах, випуск підручників, навчальних посібників, наукової літератури в результаті видавничої діяльності тощо);

господарську діяльність з надання послуг (наприклад, освітніх, у сфері фізичної культури і спорту, туризму, побутових, транспортних та інших послуг);

господарську діяльність з виконання робіт (наприклад, виготовлення товарів народного споживання, збирання лікарських рослин, виготовлення обладнання та його обслуговування, здійснювані науковими, науково-дослідними, дослідно-конструкторськими підрозділами тощо).

Для впорядкування господарських правовідносин вишам потрібно закріпити право на здійснення

цих видів господарської діяльності у своїх статутах. Ці відносини, які виникають у вищих навчальних закладах при здійсненні вищевказаної господарської діяльності, варто впорядковувати відповідно до вимог діючого господарського законодавства. А з метою реалізації ч. 3 ст. 63 Закону України «Про освіту» права самостійно витрачати доходи від господарської діяльності й створення майнової основи господарювання вишам потрібно у статутах легалізувати правовий режим власних надходжень, віддаючи перевагу забезпеченню права господарського відання. Вдосконалення правового режиму власних надходжень вишів сприятиме поліпшенню фінансового забезпечення їхньої основної діяльності.

Власні надходження вишів спроможні створити резерв фінансування й інноваційної діяльності. Правове регулювання діяльності вишів завдяки нормам господарського законодавства має забезпечити ріст ділової активності вишів щодо участі в господарських відносинах, пов'язаних з інтеграцією науки й освіти, концентрації їхніх зусиль на розробці сучасних наукомістких технологій і забезпечення новачками провідних галузей економіки. З метою створення додаткових умов для забезпечення діяльності об'єднань за участі вишів необхідним є прийняття Державної програми із розвитку інтеграції освіти, науки й виробництва. Вищенаведене є надзвичайно актуальним для вирішення загальнодержавних завдань і формування інноваційної моделі розвитку України.

У колишньому СРСР економічний зв'язок вищої школи з виробництвом здійснювався у навчально-науково-виробничих об'єднаннях, які спільно створювали виші і підприємства народного господарства на договірних началах. Однак у завершеному виді проблема врегулювання відносин між вищими навчальними закладами й підприємствами розв'язана не була [7]. А з початком перебудови (середина 80-х років) ця інфраструктура через економічну кризу почала взагалі руйнуватися.

Нинішній етап розвитку вишів характеризується активізацією їхньої участі в об'єднаннях, що передбачено ч. 3 ст. 23 Закону України «Про вищу освіту». Процес інтеграції наукових і освітніх ресурсів має сприяти створенню організаційно-господарських і науково-технічних об'єднань провідних вітчизняних технічних університетів, наукових установ, виробничих суб'єктів господарювання, фінансових установ, здатних забезпечити весь інноваційний цикл від фундаментальних досліджень до продажу готової інноваційної продукції, а також надати високого динамізму комерціалізації результатів наукових досліджень і розробок. Залежно від порядку заснування це можуть бути державні чи господарські об'єднання. Організаційно-правовою формою гос-

подарських об'єднань можуть бути корпорація, в якій згідно з ч. 3 ст. 120 ГК України відбувається координація виробничої, наукової та комерційної діяльності. Це може бути й концерн, в якому згідно з ч. 5 ст. 120 ГК України відбувається координація науково-технічної, виробничої, інвестиційної, фінансової, зовнішньоекономічної та іншої діяльності. У таких господарських об'єднаннях координація господарської діяльності його учасників, у тому числі й вишів, скерована на вирішення певних спільних економічних і соціальних завдань.

Однією з форм науково-господарських об'єднань є створення при вищих навчальних і наукових установах інноваційних структур, які у світовій практиці одержали назву наукових або технологічних парків (далі технопарків). Сьогодні в найбільш розвинених країнах світу існують та успішно функціонують сотні таких структур, і їхня кількість безупинно зростає.

В Україні формально існує шістнадцять технопарків. Однак лише чотири¹ з них можна вважати більш-менш ефективними [8]. Для успішного розвитку технопарків, а також інших господарських об'єднань за участі вишів насамперед необхідно застосувати діючу господарсько-правову базу, а також привернути істотну увагу державних і місцевих органів влади. Технопарк не є організацією, що приносить негайний прибуток (крім соціального). Віддача від вкладень надходить від фірм, вищених у технопарку, а термін лише становлення фірм звичайно має 3–4 роки. Без істотних фінансових інвестицій та іншої матеріальної допомоги реалізувати технопаркову технологію досить складно [9].

Останнім часом з'явився новий підхід – переорієнтуватися на університети й інші виші, задіявши належним чином вузівську науку [10, с. 98]. Слід зазначити, що інтелектуальний і кадровий потенціал вишів практично не затребуваний. Варто погодитися з І. Спасибо-Фатєєвою, що інноваційна інфраструктура потребує нині формування зваженого підходу, розрахованого на довгострокове втілення [11, с. 102]. Лідируюче місце в цій інфраструктурі мають посісти вищі навчальні заклади [10, с. 99]. Безпідставно вузам «не знайшлося місця в Законах України «Про інноваційну діяльність», «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» [10, с. 100].

З огляду на це вкрай важливим і актуальним є необхідність розвитку правової бази, яка б регулювала господарські відносини за участі вишів у різних господарських об'єднаннях, а також надання підтрим-

ки науково-дослідній вузівській діяльності, наприклад, через венчурне фінансування. З цього приводу, наприклад, цільовий капітал (ендаумент) Гарвардського університету становить 37 мільярдів доларів, серед яких стаття прибутків від підготовки фахівців є значно меншою, ніж від пошукової роботи [12, с. 9]. Україна значно відстає у впровадженні передових досягнень у порівнянні з іншими країнами.

Вищий навчальний заклад має бути базовим елементом об'єднання за його участі. Основний напрям діяльності такого об'єднання мусить бути спрямованим на розробку й виконання науково-технологічних та інноваційних проєктів, реалізацію інтелектуального й науково-виробничого потенціалу його учасників. Залучення таким чином інтелектуального ресурсу українських вишів у ринкові відносини призведе до трансформації вузівської науки і її переходу з дотаційної сфери в повноправну й високоефективну частину економіки. З метою досягнення якісного рівня правового регулювання діяльності об'єднань за участі вишів варто наростити главу 12 ГК України, у тому числі додавши до неї окрему статтю «Об'єднання підприємств за участі вищих навчальних закладів». Таке системне впорядкування змісту Господарського кодексу сприятиме виконанню завдань модернізації господарського законодавства [13, с. 421].

Не кращою є і правова ситуація з регулюванням відносин, що виникають у вищих навчальних закладах у зв'язку з їхньою розгалуженою філіальною мережею й наявністю в них відокремлених підрозділів, що сприяє розвитку внутрішньогосподарських відносин. Згідно з ч. 4 ст. 3 ГК України внутрішньогосподарські відносини поряд з організаційно-господарськими та господарсько-виробничими становлять сферу господарських відносин.

З метою реалізації Програми розвитку освіти на 2005–2010 роки одним із необхідних заходів, спрямованих на реалізацію в Україні положень Болонської декларації, є вдосконалення мережі вищих навчальних закладів і створення укрупнених регіональних університетів. У цьому зв'язку сучасний університет є системою, що складається зі структурних компонентів різного правового рівня і призначення, таких як інститути, факультети, навчально-консультаційні пункти, дослідно-експериментальні лабораторії, спортивні клуби тощо. Такі підрозділи перебувають на різних рівнях управлінської ієрархії, мають неоднаковий функціональний зміст і призначення, різний ступінь фінансової й оперативної самостійності стосовно майна, неоднаковий обсяг прав і обов'язків при виконанні функцій вишу, різні спеціальні вимоги до порядку їхнього створення тощо. В цих умовах важливого значення набуває правове закріплення статусу таких підрозділів вишу. В юридичній науці з погляду господарського права

¹ Це «Напівпровідникові технології й матеріали, оптоелектроніка й сенсорна техніка» та Інститут електроварування ім. Є. О. Патона (Київ), Інститут монокристалів (Харків) і «Вуглемаш» (Донецьк)

на правову природу таких підрозділів це відокремлені підрозділи організації. Від їхньої діяльності залежить ефективність діяльності всієї організації, тому, на наш погляд, відокремлені підрозділи будь-якого суб'єкта права (не тільки суб'єкта господарювання) потребують господарсько-правового забезпечення їхньої діяльності.

Освітнє законодавство стосовно діяльності відокремлених підрозділів дуже обмежене. Воно надає вишам тільки право створювати відокремлені підрозділи (ч. 2 ст. 29 Закону України «Про вищу освіту»), а також надавати структурним підрозділам окремі права юридичної особи (ч. 1 ст. 30 цього закону). Внутрішньогосподарські відносини, що виникають між такими підрозділами та вишами в цілому, взагалі не регламентуються. Тому варто питання правового статусу відокремлених підрозділів вишів систематизувати на основі господарського законодавства та його стрижневого акту — Господарського кодексу.

Незважаючи на розмаїття видів і назв структурних підрозділів у вишій школі правовий статус таких підрозділів відповідає статусу відокремлених підрозділів суб'єкта господарювання. Відокремленим підрозділам вишу властиві такі ознаки:

- діють на підставі внутрішнього (локального) положення, зміст якого дозволить ідентифікувати визначений підрозділ як відокремлений;

- мають відокремлене майно з можливістю самостійної автономної діяльності від імені вишу;

- використовують у своєму сегменті діяльності окремий рахунок (рахунки) у казначействі або банку, відкритий вишом підрозділу для обслуговування його автономної діяльності;

- автономно виконують від імені вишу всі або частину його зовнішніх функцій;

- несуть відповідальність перед вишом за результати своєї діяльності.

Відокремлені підрозділи формують окремий баланс і ведуть окремий бухгалтерський облік своїх операцій з подальшим його об'єднанням у бухгалтерський облік вишу. Дані про такий відокремлений підрозділ вносяться в реєстраційну карту навчального закладу, в ЄДРПОУ з наступним поставленням на облік в органах статистики, Державної податкової служби, Пенсійного фонду, фондів соціального страхування — ця ознака характеризує підрозділ як самостійного платника податків.

Якість освітньої діяльності, інноваційність наукової й ефективність фінансово-господарської діяльності буде максимальною при виважені розподілі доходів усередині вишу. Тобто вся регламентація внутрішньогосподарської діяльності (визначення функцій, прав, обов'язків підрозділів і їхніх керівників; планування; заохочення й відповідальність

підрозділів; облік і контроль) має бути спрямована на виконання кінцевих результатів вишу.

Внутрішні господарські відносини тісно пов'язані із зовнішніми господарськими відносинами вузу й мають бути спрямовані на реалізацію функцій і зобов'язань, які взяв на себе вищий навчальний заклад у цілому. У зв'язку з цим є актуальною розробка Міністерством освіти і науки України «Примірного положення про внутрішньогосподарські відносини у вузі». На наш погляд, в нього необхідно включити такі ключові положення: коло суб'єктів, які беруть участь у внутрішньогосподарських відносинах, можливі моделі їхнього правового статусу й компетенції, права та обов'язки вишу та його внутрішніх підрозділів, можливі речові права на майно, порядок здійснення бухгалтерської, статистичної звітності та взаємних розрахунків, порядок проведення перевірок у внутрішніх підрозділах, господарсько-правова відповідальність учасників внутрішньогосподарських відносин, способи й порядок захисту прав і законних інтересів учасників внутрішньогосподарських відносин. Організація системи внутрішньогосподарських відносин потребує пошуку оптимального поєднання інтересів вишу та інтересів внутрішніх підрозділів. Однак не слід забувати, що головною метою при організації внутрішньогосподарських зв'язків є стимулювання внутрішніх підрозділів до підвищення ефективності їхнього функціонування як складової частини вишу. Саме така організація правового регулювання внутрішньогосподарських відносин навчального закладу є найбільш прогресивною.

Вищенаведені перешкоди пов'язані з істотними недоліками правового регулювання господарських відносин за участі вищих навчальних закладів. Надання Законом України «Про вищу освіту» вишам свободи й автономії у своїй діяльності не одержало належного втілення у вітчизняному законодавстві, тому й не реалізується належним чином. Для цього слід залучити всі послідовні стадії правового регулювання таких відносин від видання норм прав (тобто регламентації суспільних відносин), забезпечення реалізації суб'єктивних прав і обов'язків, втілення їх у конкретній поведінці учасників до застосування й реалізації норм права в діяльності вишу.

Належне правове регулювання господарських відносин за участі вищих навчальних закладів, 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 вишу відіграє правова робота. На нинішньому етапі діяльності вишу провідна роль у його правовому забезпеченні належить господарсько-правовій роботі. Саме правова робота стосовно застосування норм господарського законодавства для ефек-

тивної діяльності закладу є одним із дієвих правових засобів, що забезпечують його функціонування. Основний обсяг правової роботи у виші має здійснювати юридична служба, діяльність якої повинна здійснюватися згідно із Загальним положенням про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1040 [14].

Таким чином, спрямованість господарського законодавства на створення найбільш сприятливих і ефективних умов участі вищих навчальних закладів у господарських відносинах разом з якісною роботою юридичної служби забезпечать вирішення господарсько-правових проблем функціонування вищих навчальних закладів.

Література

1. Хюфнер К. Управління та фінансування вищої освіти в Німеччині // Вища школа. — 2005. — № 6. — С. 97—116.
2. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. — 1991. — № 45. — Ст. 123 (Зі змін. і допов.).
3. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 р. № 2984 // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.
4. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.1997 р. № 38 // Зібрання законодавства України. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. — 1997. — № 1. — Ст. 18.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, № 19—20, № 21—22. — Ст. 144.
6. Булакова І. В. Господарське право України : навч. посіб. — К. : Прецедент, 2006. — 346 с.

7. Потеряйко А. І. Правове положення навчально-науково-виробничих організацій в системі вищої освіти : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Харківський юридичний інститут ім. Ф. Е. Дзержинського. — Х., 1983. — 20 с.

8. Благодирин М., Рубан О. Вывод технопарков из юрского периода // Эксперт Украина. — 2006. — 04 марта (№ 9).

9. Сенин А. Роль научных и технологических парков в развитии наукоемких фирм. По материалам : J. Hauschildt, R. H. Steinkuhler, The Role of Science and Technology Parks in NTBF Development. — Интернет-ресурс : Сайт «Технопарки, экономика, бизнес» // <http://technopark.al.ru/tpark/tpark.htm>.

10. Спасибо-Фатеева І. Необхідність трансформації українських вузів для запровадження інноваційної моделі приватно-державного партнерства // Вісник Академії правових наук. — 2008. — № 2 (53). — С. 97—105.

11. Спасибо-Фатеева І. Інноваційна інфраструктура, кластери та «хай-тек» уклади в сучасності та в українських реаліях // Вісник Академії правових наук. — 2007. — № 2. — С. 99—107.

12. Чирва А. А який ендаумент у вас? // Урядовий кур'єр. — 2008. — 18 грудня (№ 238). — С. 9.

13. Концепція модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України // Проблеми господарського права і методика його викладання : зб. наук. пр. / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2006. — 444 с.

14. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1040 // www.rada.gov.ua.

Подано до редакції 12.02.2009 р.