

LEGAL FEATURES OF BODIES AUTHORIZED TO MANAGE BY THE STATE CORPORATE RIGHTS

Pogribnuy D. I.

Was analyzed the existing system of bodies and persons authorized to manage by state corporate rights, sets certain features of the system and suggested some changes in legislation to prevent abuses in this area and duplication of administrative functions in specific organs. In particular, the proposed regulations consolidate the special status of the State Property Fund of Ukraine.

Keywords: state corporate law, implementation of state corporate rights.

УДК 346.14:378.1

ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНИХ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Л. В. Гурак, здобувач

Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Розкрито особливості регулювання та управління господарською діяльністю державних вищих навчальних закладів України на основі чинного вітчизняного законодавства. Запропоновано розглядати процес упорядкування господарської діяльності ВНЗ на макро- (в системі інших суб'єктів господарювання) та макрорівні (на рівні конкретного суб'єкта господарювання – державного). Зроблено висновок про те, що дворівневість системи органів управління зумовлена правовою природою майна, яке закріплене за державним ВНЗ на праві оперативного управління.

Ключові слова: державний вищий навчальний заклад, господарська діяльність, державне регулювання, управління господарською діяльністю.

Постановка проблеми. Беззаперечною є теза, згідно з якою ефективність участі державних ВНЗ у господарсько-правових правовідносинах залежить від належного регулювання та управління їхньою господарською діяльністю. У свою чергу від належної організації регулювання та управління діяльністю державних ВНЗ прямо залежать рівень підготовки фахівців, а також його господарсько-фінансовий стан.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В юридичній літературі управління господарською діяльністю державних ВНЗ не було предметом комплекс-

них досліджень. Тільки деякі аспекти цієї проблематики висвітлено у працях І. Кравець, Т. Кравцової, В. Лоскутова, К. Нілова, В. Пальчикова, В. Пашкова, Н. Саніахметової та ін. Зазначене зумовлює актуальність обраної теми.

Формулювання цілей. Метою статті є розкриття особливостей регулювання та управління господарською діяльністю державних ВНЗ України на основі чинного вітчизняного законодавства.

Вклад основного матеріалу. Передусім більшість учених вивчали різні аспекти управління майном як економічної, так цивільно-правової категорії, і підкреслювали його значення для функціонування відповідного господарюючого суб'єкта. Так, В. Лоскутов зазначав, що через управління реалізується здатність майна виступати в ролі інвестиційного ресурсу, джерела отримання доходу, забезпечується його найбільш раціональне використання в господарському обігу та отримання доходів (задоволення інших потреб) його власником. І, навпаки, без уміння організувати процес привласнення об'єктів власності та управляти їх використанням, без активної повсякденної діяльності, яка потребує відповідних знань, умінь та здібностей власник втрачає належні йому блага [1, с. 6]. Отже, управління господарською діяльністю чи організація найбільш раціонального, ефективного його використання майна господарюючого суб'єкта виступає основною функцією власника, становить сутність (невід'ємну складову) економічного панування над належними йому об'єктами.

Поняття «управління господарською діяльністю» в ГК України не розкривається. У ст. 22 ГК України визначено загальні особливості управління господарською діяльністю у державному секторі економіки. Натомість у ст. 12 ГК перелічуються засоби державного регулювання господарської діяльності. Таким чином, залишається нерозкритим питання про поняття, зміст та співвідношення категорій «управління господарською діяльністю» та «регулювання господарської діяльності».

Категорія «управління» досліджується багатьма науками. Економічна наука зосереджує увагу на визначеннях і характеристиці особливостей економічних аспектів управління; психологія, соціологія — на соціально-психологічних; юриспруденція — на правових. Серед усіх юридичних наук поняття «управління» є ключовим для адміністративного права.

У доктрині адміністративного права управління розглядається як функція суспільної праці, особливі відносини між людьми на правовій чи організаційній основі [2, с. 22]. Найбільш поширеним є визначення державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [3, с. 8].

Залежно від особливостей, значення галузей та сфер суспільних відносин управління може бути пов'язане з безпосереднім розпорядництвом, мати

командний характер, ґрунтуватися на імперативних приписах, заборонах, що обмежує самостійність. Проте воно може здійснюватися у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння та координації. При цьому превалюючого значення набуває функція державного регулювання [3, с. 9].

Термін «державне регулювання» став широко використовуватися з середини 90-х років ХХ ст. Уперше його почали вживати економісти у дослідженнях, присвячених утручанню держави у ринкову економіку. Тим самим вони підкреслювали особливість цього явища в ринковій економіці та його відмінність від існуючого в радянському суспільстві державного управління економікою [4, с. 18].

Аналіз використання терміна «державне регулювання» у науковій літературі засвідчує, що дослідники висловлюють надзвичайно широке розмаїття думок стосовно розуміння сутності цього явища [5, с. 5; 6, с. 5; 7, с. 15; 8, с. 12]. У загальній теорії права правове регулювання визначається як здійснюваний за допомогою права й усієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини [9, с. 5]. Метою державного регулювання є приведення об'єкта до впорядкованого стану, тому воно наповнене організаційним змістом. О. Альохін розглядає державне регулювання у широкому та вузькому розуміннях [10, с. 456–460]. На його думку, «у широкому розумінні державне регулювання виявляється у встановленні державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин та їхньому коректуванні залежно від змінюваних умов». У вузькому розумінні державне регулювання він визнає як одну із функцій державного управління.

При цьому слід відзначити, що такий підхід до визначення державного регулювання як однієї з функцій державного управління, завдяки якій досягається необхідний стан упорядкування та сталості системи управління, є досить поширеним серед учених-адміністративістів (Т. Кравцова [11, с. 415], В. Развадовський [12, с. 177–178], Б. Райзберг [13, с. 36] та ін.). Науковці ж у галузі господарського права висловлюють протилежну позицію. Зокрема, на думку В. Пашкова, однією з функцій державного регулювання є функція управління, але не в тому розумінні, яке існувало за часів адміністративно-командної системи, тобто це не розпорядча діяльність органів державної влади щодо прямого втручання у діяльність суб'єктів господарювання, а інша форма управління ринковими процесами, без прямого втручання у діяльність зазначених суб'єктів [14, с. 109].

Слід погодитися з тими, хто вважає, що на сьогодні стосовно державного впливу на економічні відносини доцільніше вживати термін «регулювання», а не термін «управління», оскільки останнє передбачає безпосередній управлінський вплив з прямим установленням об'єктів і суб'єктів управління, кореспонденцією прав і обов'язків, адресністю управління, що в умовах ринкової економіки є не тільки надзвичайно складною справою, а й суперечить

принципам ринкової економіки та існуючому в країні правопорядку [15, с. 19–20; 16, с. 30–31].

На нашу думку, управління господарською діяльністю державних ВНЗ слід визначити як процес цілеспрямованого організуючого впливу на господарсько-правові відносини у сфері освіти, в які вступають державні ВНЗ, з метою їх ефективного функціонування та надання якісних освітніх послуг, підготовки висококваліфікованих кадрів для різноманітних сфер життєдіяльності суспільства і держави. Регулювання господарської діяльності державних ВНЗ передбачає встановлення компетентними органами державної влади умов здійснення господарської діяльності державних ВНЗ з одночасним контролем за дотриманням установлених правил, норм та застосуванням відповідальності за їх порушення.

При цьому вважаємо, що при визначенні змісту і співвідношенні понять державного регулювання та державного управління доцільно виходити з того, що йдеться про впорядкування господарської діяльності на макро- та мікрорівні. Упорядкування господарської діяльності на макрорівні, тобто в площині функціонування всіх суб'єктів господарювання, здійснюється з метою реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм за допомогою певних засобів державного регулювання, визначених ГК України, з урахуванням балансу між приватними інтересами (інтересами державних ВНЗ як суб'єкта господарювання) та публічними інтересами (суспільства, держави, викладачів, студентів). Їх умовно можна об'єднати у три основні групи: а) заходи адміністративного характеру, що встановлюють умови та обмеження на здійснення господарської діяльності, до яких передусім можна віднести ліцензування, патентування та квотування; сертифікацію та стандартизацію; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; б) економічні засоби, спрямовані на стимулювання господарської діяльності суб'єкта господарювання, — державне замовлення, надання інвестиційних, податкових та інших пільг, дотацій, компенсацій, цільових інновацій, субсидій тощо; в) організаційні засоби, до яких можна включити особливі способи розпорядження державними коштами, закупівлі за державні кошти, організаційні заходи в рамках конкурентного законодавства щодо примусового поділу суб'єктів господарювання тощо.

У свою чергу впорядкування господарської діяльності на мікрорівні передбачає управління власником конкретним суб'єктом господарювання. Так, засоби державного регулювання господарської діяльності суб'єктів господарювання визначено ГК України, а особливості управління їх господарською діяльністю регламентуються конкретним законодавчим актом, що стосується лише певного суб'єкта господарювання (див. Розділ IV Закону України «Про вищу освіту» — «Управління у галузі вищої освіти»; ст. 4 Закону України «Про транспорт» — «Органи, що здійснюють державне управління в галузі транспорту»; Розділ II Закону України «Про телекомунікації» — «Державне

управління у сфері телекомунікацій»; ст. 4 Закону України «Про лікарські засоби» — «Державне управління у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів» тощо.

Управління господарською діяльністю суб'єкта господарювання — це певні дії власника щодо впорядкування діяльності такого суб'єкта. При цьому компетенція власника визначається законом, статутом, положенням, установчим договором тощо. Управління може ґрунтуватися як на корпоративних відносинах, так і на безпосередньо прямих управлінських. Природу останніх й досі не визначено. Йдеться про відносини власника і створеної ним юридичної особи (наприклад, у приватному підприємстві невизначеними є управлінські відносини фізичної особи — власника та самого підприємства).

Особливості державного регулювання та управління господарською діяльністю державних ВНЗ обумовлені значенням вищої освіти в нашій країні, визнанням її пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного та культурного розвитку суспільства. З огляду на це діє державний механізм управління вищою освітою, визначений у Розділі IV Закону України «Про вищу освіту», та застосовуються засоби державного регулювання господарської діяльності, передбачені у ст. 12 ГК України, з урахуванням особливостей правового статусу державних ВНЗ з огляду на ст. 22 ГК України.

Проблема управління господарською діяльністю державних ВНЗ передусім пов'язується тим, що вони є складною організацією, в якій одні рішення ухвалюються колективно, а інші — індивідуально, виявляються тенденції щодо конкуренції між реалізацією суспільно-державної та власної соціально-економічної мети. Постійно виявляються відбиток особистої зацікавленості керівника, нездатність передбачити повною мірою наслідки рішень, які ухвалюються.

Застосування засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання передбачає їх прийняття та уведення в дію органами державного управління. Умови, обсяги, сфера та порядок застосування окремих видів засобів державного регулювання господарської діяльності визначаються ГК України та законодавчими актами шляхом виконання функцій, пов'язаних з ухваленням юридично значущих рішень для суб'єктів господарювання, з наступним контролем і наглядом за господарською діяльністю та захистом прав суб'єктів господарювання і споживачів (ст. 20 ГК України) із застосуванням примусу. Так, засобами контролю за діяльністю державних ВНЗ можна назвати державне інспектування; акредитацію навчальних закладів, ліцензування, стандартизацію та сертифікацію освітянських послуг.

Управління ВНЗ здійснюється на основі суміщення прав центральних органів виконавчої влади та керівництва ВНЗ, розмежування повноважень, поєднання єдиначальності та самоврядування, реалізації прав власника на використання свого майна. Загалом в Україні склалася складна багаторівнева система державного управління у галузі вищої освіти [17, с. 8].

Так, управління господарською діяльністю державних ВНЗ здійснюється системою суб'єктів двох рівнів: 1) системою державних органів, що здійснюють організаційно-управлінські повноваження (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, Фондом державного майна України, іншими центральними органами виконавчої влади), — вищий, зовнішній рівень; 2) власне державним ВНЗ як суб'єктом господарювання через уповноважених осіб, що безпосередньо управляють його господарською діяльністю (ректор, президент, директор, вчена рада), — внутрішній рівень.

У свою чергу органи державної влади, що здійснюють управління господарською діяльністю державних ВНЗ на зовнішньому рівні, можуть бути поділені на дві групи: а) органи загальної компетенції, що справляють вплив на впорядкування господарської діяльності державних ВНЗ поряд із суб'єктами в інших сферах господарювання (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України); б) органи спеціальної компетенції, діяльність яких безпосередньо спрямована на керівництво господарською діяльністю закладів освіти і науки (Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковуються конкретні державні ВНЗ). Причому між зазначеними суб'єктами існує певне ієрархічне підпорядкування (суб'єкти другого рівня мають підпорядковуватися рішенням суб'єктів першого рівня та здійснювати діяльність відповідно до приписів перших); вони використовують різні методи та засоби здійснення такого управління. Так, засобами державного регулювання господарською діяльністю державних ВНЗ є ліцензування, акредитування, квотування, державне замовлення, сертифікація та стандартизація, квотування, регулювання цін та тарифів, надання дотацій, компенсацій тощо. Їх правовими формами можуть бути нормативне регулювання, прогнозування та планування, контроль і под. Зазначені засоби і форми здійснюються за допомогою адміністративних та економічних методів. Вони суттєво відрізняються за своєю природою від тих засобів, форм та методів, що використовують власне державні ВНЗ.

Разом із тим іноді відносини між суб'єктами зазначених груп будуються не на основах підконтрольності та підзвітності, а на основі певного партнерства. Так, згідно із Законом України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 р. № 493/95-ВР державний ВНЗ може виступити стороною державного контракту — виконавцем державного замовлення, наприклад, на підготовку кадрів для органів державної влади.

Крім того, залежно від об'єктів впливу можна виділити такі види управління господарською діяльністю державних ВНЗ, як майнове, освітянське, організаційне, що здійснюються певним колом суб'єктів у межах наданих їм повноважень. *Майнове управління* здійснюється державою як розпорядником майна

державного ВНЗ в особі центрального органу виконавчої влади у сфері освіти та інших центральних органів виконавчої влади, в підпорядкуванні яких перебувають державні ВНЗ. Таке управління виявляється у погодженні процедури користування та розпорядження майном державних ВНЗ. *Освітнянське управління* спрямоване на впорядкування правовідносин, пов'язаних з реалізацією стандартів та напрямів вищої освіти, програм навчання. Воно виявляється у можливості надання державному ВНЗ статусу національного, дослідницького центру тощо, наслідком чого є отримання додаткових переваг у процесі здійснення господарської діяльності. *Організаційно-господарське управління* пов'язане з упорядкуванням діяльності державного ВНЗ шляхом визначення найбільш оптимальних шляхів його функціонування (призначення керівників, розроблення і ухвалення планів розвитку, фінансового плану тощо).

У системі органів державної влади, що здійснюють регулювання та управління господарською діяльністю державних ВНЗ, важливе місце посідає Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про вищу освіту» цей орган визначає нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення вищих навчальних закладів; здійснює державне інспектування, ліцензування та акредитацію ВНЗ незалежно від форм власності та підпорядкування, видає їм ліцензії, сертифікати; затверджує статuti підпорядкованих йому ВНЗ; погоджує статuti ВНЗ державної форми власності, підпорядкованих іншим центральним органам виконавчої влади тощо.

Законом України «Про управління об'єктами державної власності» та Положенням про Міністерство освіти і науки України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2006 р. № 1757, Кабінет Міністрів України від імені держави поклав на Міністерство здійснення відповідно до законодавства функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління. Зокрема, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України — головний розпорядник коштів державних ВНЗ, що є бюджетними установами.

На підставі викладених повноважень Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України можна констатувати, що воно виступає одночасно і як орган управління, і як орган регулювання господарської діяльності державних ВНЗ. Так, воно ліцензує, атестує, акредитує, встановлює певні вимоги щодо господарської діяльності державних ВНЗ, виступаючи при цьому від власного імені на макрорівні. З другого боку, Міністерство бере на себе функції власника державного ВНЗ — держави, перетворюється на орган, уповноважений управляти конкретним державним майном (наприклад, шляхом організаційного керівництва дає згоду на відчуження майна) на мікрорівні. При цьому його функція з управління державним ВНЗ як суб'єктом господарювання від імені держави деколи поділяється з іншими органами державної влади, наприклад, Фондом державного майна України.

Висновки. У цілому з аналізу системи органів, що здійснюють регулювання та управління господарською діяльністю державних ВНЗ, можна констатувати, що правова природа майна, закріпленого за державним ВНЗ на праві оперативного управління, зумовлює дворівневість системи органів управління ним та вказує на досить обмежені повноваження суб'єкта господарювання вільно розпоряджатися таким майном для реалізації своїх статутних завдань. Пошук оптимальної системи управління господарською діяльністю державних ВНЗ є важливим завданням вітчизняних науковців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лоскутов В. И. Экономические и правовые отношения собственности / В. И. Лоскутов. — Ростов н/Д : Феникс, 2002. — 120 с.
2. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій для студ. юрид. вузів та факультів / Л. В. Коваль — К. : Вентурі, 1996. — 208 с.
3. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с.
4. Мамутов В. К. Сближение современных систем правового регулирования хозяйственной деятельности / В. К. Мамутов // Государство и право. — 1999. — № 1. — С. 17–19.
5. Саниахметова Н. О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Н. О. Саниахметова. — Одеса, 1998. — 35 с.
6. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. — К. : МАУП, 2000. — 176 с.
7. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. — К. : КНЕУ, 2000. — 316 с.
8. Нилов К. Н. Государственное регулирование предпринимательской деятельности / К. Н. Нилов. — Калининград : Изд-во Калинингр. гос. ун-та, 2001. — 142 с.
9. Алексеев С. С. Общая теория права : у 2 т. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1982. — 360 с.
10. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Крамолицкий, Ю. М. Козлов. — М. : Зерцало, 1997. — 672 с.
11. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики у сфері господарювання : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т. М. Кравцова. — Х., 2004. — 456 с.
12. Развадовський В. Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. Й. Развадовський. — Х., 2004. — 508 с.
13. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами / Б. А. Райзберг. — М. : ИНФРА-М, 2006. — 384 с.

14. Пашков В. М. Особливості правового регулювання обігу лікарських засобів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / В. М. Пашков. — Х., 2004. — 207 с.
15. Попов И. С. Правовой механизм государственного регулирования банковской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук / И. С. Попов. — М., 2000. — 208 с.
16. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / І. М. Кравець. — К., 2009. — 220 с.
17. Пальчиков В. І. Правові проблеми вдосконалення організації діяльності та управління у сфері освіти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. І. Пальчиков. — К., 2005. — 16 с.

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

Гурак Л. В.

Раскрыты особенности регулирования и управления хозяйственной деятельностью государственных высших учебных заведений на основании действующего законодательства Украины. Предложено рассматривать процесс упорядочивания хозяйственной деятельности государственных ВУЗ на макро- и микроуровне.

Ключевые слова: государственное высшее учебное заведение, хозяйственная деятельность, государственное регулирование, управление хозяйственной деятельностью.

PECULIARITIES OF THE REGULATION AND ADMINISTRATION OF THE STATE HIGH SCHOOLS ECONOMIC ACTIVITY

Gurak L. V.

Peculiarities of the regulation and administration of the state high schools economic activity according to the Ukrainian legislation in force is characterized in this article. The author proposes to determine this process on the macro level and micro level.

Keywords: state high school, economic activity, state regulation, administration of the economic activity.