

УДК 346.1:37

Б. В. Деревяшко,

кандидат юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри господарського та екологічного права

Донецького юридичного інституту МВС України

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МАЙНОВОЇ ОСНОВИ ГОСПОДАРЮВАННЯ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Статтю присвячено аналізу правового режиму та форми власності майна навчальних закладів; визначенню шляхів та наданню пропозицій щодо правового забезпечення підвищення вартості й ефективності використання майна навчальних закладів. Запропоновано внести зміни до законодавства про освіту, податкового законодавства, а також передавати в управління або оренду суб'єктам підприємницької діяльності на основі відповідних договорів майна, що тимчасово не використовується навчальними закладами.

Ключові слова: навчальний заклад, форма власності, правовий режим майна, законодавство про освіту, суб'єкт підприємництва, оренда, договір.

Для здійснення будь-якої підприємницької або некомерційної господарської діяльності необхідно мати відокремлене майно. Т. М. Боголіб взагалі вважає, що, оскільки для задоволення потреб у послугах системи вищої освіти потрібні ресурси, то питання про їх збільшення й ефективне використання є центральним в економіці вищої освіти [1, с. 60]. Зрозуміло, що надання якісних послуг іншими, крім вищих навчальних закладів (далі — ВНЗ), не менше залежить від майнової основи господарювання. У цьому зв'язку М. Н. Курко справедливо вимагає від органів державної влади та органів місцевого самоврядування звернути увагу на потребу у створенні сучасної інфраструктури навчальних закладів (далі — НЗ), модернізацію мережі НЗ та установ, організацій системи освіти, на зміцнення їх матеріальної бази та господарського обслуговування [2, с. 169]. Т. П. Козарь вірно вважає, що розширення ринку освітніх послуг та покращення їх якості серед іншого забезпечується станом матеріально-технічної бази [3, с. 110]. Усе це потребує значних інвестицій. Джерелами інвестування, на думку Т. М. Боголіб, можуть бути державні та зарубіжні субсидії, банківські кредити, кошти замовників і

спонсорів, розширення системи грантів, розвиток інноваційних фондів, економічне стимулювання і пільгове оподаткування вищої освіти. Держава має забезпечити оптимальне співвідношення інвестицій із бюджетних і позабюджетних, вітчизняних і зарубіжних джерел, створити відповідну правову базу, щоб не втратити пріоритет національних інтересів в освіті, не послабити її загально-суспільний характер [1, с. 61]. Г. О. Пономаренко визнає, що матеріально-фінансове забезпечення освітньої діяльності сучасної системи ВНЗ МВС України має певні недоліки [4, с. 12]. Не менші проблеми з майнового забезпечення має більшість НЗ незалежно від сфери підпорядкування та інших факторів. Проте без відокремленого майна діяльність НЗ неможлива.

Частиною 1 статті 139 ГК України майном визнано сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів [5]. У відповідь на запитання «Чому правовий режим майна займає особливе місце у складі господар-

ської компетенції приватного ВНЗ?» Є. В. Булатов та І. М. Острівний зазначають, що він є її фундаментом, основою. Не випадково у частині 3 статті 55 ГК України йдеться про те, що суб'єкти господарювання реалізують свою господарську компетенцію на основі відповідних речових прав, а останні відповідно до статті 133 ГК України складають основу правового режиму майна [6, с. 64]. Майнові активи НЗ можуть бути різними і використовуватися на основі різних правових режимів. Ці питання зазвичай активно досліджуються у теорії господарського права. Уже названі автори: Є. В. Булатов, Т. М. Боголіб, Т. П. Козарь, М. Н. Курко, І. М. Острівний, Г. О. Пономаренко та інші, посилення на роботи яких є у статті: О. О. Кулініч, О. А. Кратг, П. В. Нестеренко, Є. А. Огаренко, В. Є. Сафонова, В. Я. Тацій — різнобічно розглядали майнові аспекти діяльності НЗ. Проте все одно питання правового регулювання підвищення ефективності використання майна НЗ з метою отримання конкурентних переваг залишаються малодослідженими і такими, що потребують окремої уваги.

Тому мета статті — на основі аналізу правового режиму та форми власності майна НЗ визначити шляхи та надати пропозиції щодо правового забезпечення підвищення вартості й ефективності використання майна НЗ.

У НЗ обов'язково є майно, яким вони користуються при наданні різних основних і додаткових послуг. ГК України передбачив можливість суб'єктів господарювання володіти, користуватися та розпоряджатися майном на основі права власності, господарського відання та оперативного управління. Проте ГК України не забороняє здійснення господарської діяльності на основі інших речових прав (права володіння, права користування тощо), передбачених ЦК України.

Спеціальне законодавство про освіту також визначає правові засади господарювання з використанням різного майна. Так, у Законі України «Про освіту» статтею 63 «Матеріально-технічна база навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти» передбачено, що матеріально-технічна база НЗ та установ, організацій,

підприємств системи освіти включає будівлі, споруди, землю, комунікації, обладнання, транспортні засоби, службове житло та інші цінності. Майно НЗ та установ, організацій, підприємств системи освіти належить їм на правах, визначених чинним законодавством. У пункті 3 цієї статті вказано, що НЗ самостійно розпоряджаються прибутками від господарської та іншої передбаченої їх статутами діяльності [7]. Тобто цим Законом передбачається можливість існування і підприємницьких, і неприбуткових НЗ.

У Законі України «Про вищу освіту» статтею 63 «Правовий режим майна вищих навчальних закладів» передбачено, що за ВНЗ з метою забезпечення діяльності, передбаченої його статутом, і відповідно до Закону та його організаційно-правової форми власником (власниками) закріплюються на правах оперативного управління або передаються у власність будівлі, споруди, майнові комплекси, обладнання, а також інше необхідне майно. Майно, що закріплене за ВНЗ державної або комунальної форми власності, а також доходи від використання цього майна належать ВНЗ на правах оперативного управління. ВНЗ державної та комунальної форми власності самостійно розпоряджаються доходами та іншими надходженнями, одержаними від надання дозволених законодавством платних послуг. Таке розпорядження включає право придбання майна та його використання на підставі договорів тощо [8]. А це чітко вказує на некомерційний характер діяльності ВНЗ. Отже, у ВНЗ майно може бути на праві власності, праві оперативного управління, а також в оренді, лізингу, концесії. А НЗ, які є суб'єктами підприємницької діяльності, крім цих правових режимів можуть володіти, користуватися та розпоряджатися майном на праві господарського відання.

Вибір того чи іншого правового режиму майна НЗ може серед іншого залежати від форми власності, на основі якої господарюють НЗ. Якщо до початку 1990-х років усі НЗ перебували у державній власності, то тепер і серед суб'єктів дошкільної, шкільної, професійної, вищої освіти присутні НЗ різних

форм власності. Крім державної, НЗ законодавством не заборонено утворюватися на основі комунальної, колективної та приватної власності. На ринку загальноосвітніх НЗ приватна форма власності почала активно поширюватися із середини 1990-х років¹. При цьому поширення приватних загальноосвітніх НЗ по території України проходило нерівномірно. Так, кількість приватних загальноосвітніх НЗ у 2002—2003 навчальному році становила 267. Найбільша їх кількість зосереджувалася в АРК, Дніпропетровській та Донецькій областях — по 25, Одеській — 29, Харківській — 24, місті Києві — 36. У Волинській і Рівненській областях приватних загальноосвітніх НЗ у цей час не було взагалі [9, с. 216]. Зрозуміло, що у сфері вищої освіти недержавних НЗ більше. Вважаємо, що все ж таки більшість НЗ повинна залишатися у державній формі власності. Проте це питання є дискусійним. Не дає однозначної підказки і зарубіжний досвід. Так, у Республіці Білорусь систему освіти складає державна та приватна освіта. Проте ні Закон «Про освіту», ні Закон «Про вищу освіту» Республіки Білорусь не визначають правовий статус приватної освіти. У цих актах лише вказується, що освіта здійснюється «державними чи приватними установами освіти», «ВНЗ можуть бути державними або приватної форми власності». У США існує більш як 1550 приватних університетів та коледжів з чотирирічним строком навчання. Приватний сектор освіти представлений великими престижними університетами (Гарвардським, Єльським тощо). Кількість державних університетів та коледжів перевищує 600. У скандинавських країнах і ФРН ВНЗ в основному належать до державного сектору. Недержавний сектор ФРН представлений великими корпоративними ВНЗ (Люфтганза). Однак в Японії навпаки — більша частина університетського сектору належить до недержавної форми власності, основна маса його перебуває у віданні фірм, корпорацій [10, с. 43].

Діяльність недержавних ВНЗ визначається законодавчими актами або конституціями держав. У Данії право родичів засновувати недержавні школи і вчити в них дітей було встановлено Конституцією ще в 1814 році. У Франції існує серія законодавчих актів, які дають можливість родичам, релігійним та іншим організаціям відкривати недержавні НЗ. У ФРН право відкривати приватні школи підтверджено статтею 7 Конституції 1949 року. У США і Великій Британії нема спеціальних конституційних статей про недержавні НЗ, але право на їх створення підтверджується законодавчими актами (наприклад, воно визнається «Актом про освіту» від 1944 року) [10, с. 43—44]. Університети, як і різні школи ФРН, в основному — державні установи [10, с. 45].

Отже, у європейських країнах та США на ринку послуг у сфері освіти присутні приватні та державні НЗ. При цьому державні НЗ переважають. У Японії переважають НЗ, які працюють, використовуючи майно на праві господарського відання. А власниками такого майна є корпорації, об'єднання підприємств тощо, зацікавлені у підготовці для себе якісних фахівців. Тут складно однозначно визначити, яка схема більш ефективна. Швидше за все, формування цих схем відбулося спонтанно, створивши певний звичай. В Україні правовий звичай складається у бік існування НЗ, утворених на основі різних форм власності. Проте НЗ державної форми власності превалюють. Вважаємо, що в сучасних українських реаліях зарано вести мову про повну заміну державних НЗ тими, що працюють на основі приватного, комунального або колективного майна. І взагалі, відстоювання національних стратегічних інтересів має спиратися саме на НЗ державної форми власності. Тому на сьогодні саме державні НЗ потребують захисту. При цьому доцільно захищати не певну кількість державних НЗ, а певну кількість учнів, вихованців, студентів тощо, які навчаються у державних НЗ і складають певну

¹ Мережа загальноосвітніх НЗ недержавної форми власності до 2001 року, порівняно з 1996 роком, збільшилася на 50% [9, с. 218].

частку загальної кількості у певному місті чи регіоні України (інакше може виникнути ситуація, коли із шести шкіл невеликого міста одна працюватиме на основі приватної форми власності, однак у ній навчатиметься більша кількість учнів, ніж у п'яти інших разом). Вважаємо, що разом кількість місць у НЗ державної та комунальної форм власності (незалежно від джерела фінансування навчання — за рахунок державного замовлення чи за рахунок коштів громадян чи суб'єктів господарювання) одного виду має становити не менш як 80%. Таку норму необхідно закріпити у статті 63 Закону України «Про освіту».

У будь-якому випадку майно НЗ повинно працювати на максимальне задоволення потреб споживачів їхніх послуг. У цьому зв'язку необхідно зазначити, що у сучасному конкурентному світі часто якість майна НЗ безпосередньо впливає на обрання потенційними споживачами того чи іншого НЗ як надавача цих послуг.

Вітчизняні економісти вважають послуги НЗ освітніми продуктами і вказують, що навіть місцезнаходження ВНЗ у місті, стан вузівських будівель і споруд, ступінь оснащення його класів та лабораторій сучасним обладнанням, безсумнівно, позначаються на успішності продажів освітніх продуктів. Хоча майбутні студенти та їхні батьки приймають рішення про вибір ВНЗ не за фронтом його будівлі, проте привабливий вестибюль, зручне розташування ВНЗ відносно транспортних вузлів міста, відмінно обладнані аудиторії, навіть клумби перед входом до ВНЗ та інше, що демонструється під час проведення дня відкритих дверей, може вплинути на прийняття рішення абітурієнтами та їхніми батьками. Тут також слід відмітити обмеженість вибору, який має ВНЗ. Будівництво нових корпусів у центрі великого мегаполісу часто є непосильним завданням навіть для відомого державного ВНЗ. Нові недержавні ВНЗ частіше за все взагалі не мають своїх приміщень, а орендують різні, іноді не зовсім пристосовані, будівлі. Тим більше ВНЗ важливо зробити все можливе з благоустрою і прибирання те-

риторії, чистоти і обладнання приміщень, устаткування лабораторій тощо [11, с. 376—377]. До того ж слідкувати за якістю майна, що використовується НЗ, необхідно у зв'язку з конкуренцією за іноземного студента із зарубіжними НЗ, які мають більш сучасну та розгалужену майнову базу.

У США університети володіють значними коштами, що дає їм можливість здійснювати важливі й дорогі проекти, у т. ч. в галузі космонавтики, ядерної енергетики. Річний бюджет ряду університетів перевищує бюджет деяких країн. Викладацький склад багатьох університетів і коледжів включає провідних учених, серед яких — лауреати Нобелівської премії, автори важливих відкриттів і винаходів. Тому до ВНЗ США прагне вступити багато випускників середніх шкіл із країн Європи, Азії, Африки, Латинської Америки, Австралії, які бажають отримати знання в галузі новітніх досягнень науки і техніки [12, с. 71—72]. Безумовно, із майновою основою господарювання таких НЗ, якими є більшість ВНЗ Великої Британії, США, ФРН та деяких інших розвинених країн, конкурувати достатньо складно. Проте перші кроки на цьому шляху в Україні уже мають місце. Так, вітчизняні економісти констатують, що виокремлення в суспільстві так званих суспільних прошарків призвело й до розшарування ВНЗ. З'явилися «елітні» та «недорогі» ВНЗ. Престижні НЗ мають відповідний сервіс (стоянки для авто, готелі, кафе, послуги психолога, проходження практики за кордоном, індивідуальне навчання тощо), у приміщеннях НЗ зроблені дорогі ремонти. У той час як інші обирають для себе стратегію економії, орієнтуючись при цьому на широкий ринок і пропонуючи низькі ціни на свої послуги [13, с. 97]. Хоча таке розшарування за розміром та якістю майново-технічної бази суб'єктів сфери освіти, крім позитивів, має значну кількість негативних моментів, проте його не можна оцінювати однозначно, адже цей процес — об'єктивна суспільно-економічна реальність, з якою обов'язково необхідно рахуватися. У такій ситуації вітчизняні НЗ (особливо ВНЗ) повинні намагатися збільшити роз-

мір статутного фонду та покращити якість основних фондів (у першу чергу обладнання). В іншому випадку, як колись український ринок заповнили зарубіжні автомобілі, зарубіжна побутова техніка, як більшість українських банків стали філіями зарубіжних, так само за короткий час українські ВНЗ можуть бути витіснені зарубіжними навіть на внутрішньому ринку освітніх послуг. Тому В. Я. Тацій пред'являє до вітчизняних ВНЗ вимоги забезпечувати високий рівень науково-викладацької діяльності, належний рівень навчання, наукової діяльності студентів (мати сучасні навчальні корпуси, бібліотеки, інформаційні підрозділи, центри наукових досліджень) тощо; вважає, що треба також забезпечити сучасні побутові умови для проживання (гуртожитки, готелі, харчування, медичне обслуговування), створити підрозділи, які впливають на розвиток фізичних і духовних потреб молоді людини (спортивні споруди, стадіон, басейн, палац студентів, студентські творчі клуби та ін.) [14, с. 5].

А. О. Монаєнко справедливо вказує, що на сьогодні наявність необхідного обладнання визначає можливість підготовки фахівців сучасного рівня, залучення замовлень на дослідження і розробки, надання широкого спектра різних (зокрема — унікальних) послуг, товарів, робіт тощо, здачі обладнання в оренду. Володіння виробничими потужностями забезпечує виконання робіт, пов'язаних з виробництвом товарів, виконанням замовлень (зокрема на серійне виробництво), підтримкою наукомісткого бізнесу, інновацій на власних потужностях, забезпеченням НДДКР. Інформаційні ресурси створюють умови для підтримки сучасних освітніх технологій (зокрема дистанційного навчання), реалізації додаткових освітніх послуг, надання послуг з використанням Інтернету. Вони є фундаментом для розробки і реалізації програмних продуктів, баз даних, інформаційних систем, зокрема комерційних, створюють можливість вирішення організаційних і управлінських завдань на сучасному рівні [15, с. 118].

Приміщення утворюють умови для нарощування платного контингенту відповідно

до ліцензійних вимог. Наявність площ означає можливість здачі їх в оренду, організації іншої діяльності, що приносить доходи (наприклад надання готельних послуг, поселення студентів платної форми навчання, створення інфраструктури проживання — пралень, підприємств побутового обслуговування тощо). Наявність ділянок для житлового та іншого будівництва дозволяє привертати інвестиційні ресурси; наявність ділянок для здачі в оренду є необхідною умовою отримання відповідних доходів, землі сільськогосподарського призначення дозволяють здійснювати виробництво продукції тощо [15, с. 119]. У цьому зв'язку можна навести всього кілька прикладів забезпеченості вітчизняних ВНЗ сучасними основними фондами освітнього, побутового та іншого призначення:

— у Прикарпатському національному університеті імені В. Стефаника примножується навчально-матеріальна база, яка складається з 13 навчально-лабораторних корпусів, шести гуртожитків на 2,5 тисячі місць, санаторію-профілакторію, комплексів їдальень-кафе, спортивно-оздоровчих комплексів, стадіонів, спортивних залів, басейну, лижної бази, студентського центру культури та дозвілля [16];

— Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» постійно покращує рівень фізичної культури студентів, залучає їх до великого спорту, маючи два спортивних комплекси з басейном, тренажерними та ігровими залами, тиром [17, с. 43];

— Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького має дев'ять навчальних корпусів, спортивний комплекс, два навчально-виробничих центри, чотири студентських гуртожитки, пансіонат «Ксеня» у Карпатах. Університет розташований у центрі Львова, навчальні корпуси, студентське містечко, бібліотека, їдальня, спортивний комплекс, церква Святої Трійці — у парковій зоні. Спортивний комплекс має чотири спортивних зали площею 1620 кв. метрів, їх одноразова пропускна здатність становить 160 студентів [18, с. 8];

— один із перших ВНЗ приватної форми власності — Європейський університет — має сучасну матеріально-технічну базу для організації навчального процесу, видавничий центр, сучасну комп'ютеризовану бібліотеку, низку медичних закладів, комфортабельні гуртожитки, а також туристично-оздоровчі комплекси під Києвом — «Озерне» та в Карпатах — «Едельвейс» [19, с. 33];

— Донецький юридичний інститут МВС України має три навчальні бази у різних районах Донецька, чотири спортивних зали, два тири, потужну комп'ютеризовану бібліотеку, чотири гуртожитки, дві їдальні (добудується третя, яка буде обладнана надсучасною технікою та меблями), два стадіони, у 2011 році введено в експлуатацію жилий триповерховий будинок на 19 сучасних квартир, проводиться будівництво сучасного медичного центру та басейну.

Як видно лише з п'яти випадкових прикладів, у різних регіонах України ВНЗ намагаються, крім загальнонавчальних та наукових основних фондів, мати у своєму розпорядженні основні фонди побутового, спортивно-фізкультурного та рекреаційного призначення. На сьогодні це ті фонди, які надають НЗ конкурентні переваги. У четвертому прикладі представлено ВНЗ приватної форми власності.

У всіх прикладах йшлося про майнову базу ВНЗ. Проте й інші НЗ також у своїй діяльності повинні мати достатню майнову базу. І в її межах мають знаходитися сучасні засоби навчання та виховання, за допомогою яких можна надавати освітні послуги. Зокрема, А. Кутиркін серед таких засобів правового виховання дітей дошкільного віку пропонує використовувати настільні ігри, відеоматеріали, підручники, казки, комікси, комп'ютерні ігри тощо, які відтворюють судову систему, систему місцевого та державного управління [20, с. 165—167]. До застосування цих засобів (особливо відеоматеріалів, коміксів та комп'ютерних ігор) слід ставитися обережно, проте сама пропозиція корисна тим, що на її основі можна підтвердити висновки про необхідність усім НЗ у складі май-

на мати сучасні засоби навчання та інші основні фонди, що забезпечать виконання головних завдань НЗ. У збільшенні майнової бази НЗ, крім них самих, повинні бути зацікавлені держава і суспільство. Проте якщо держава має фінансувати сферу освіти, а тому й за посередництва відповідних міністерств здійснювати забезпечення НЗ майном, то недержавні суб'єкти господарювання та окремі громадяни й іноземці не мають зобов'язань щодо забезпечення майном українських НЗ. Здійснювати це вони можуть із власної ініціативи і з певною власною метою. Ця мета може мати позитивну природу, а може і навпаки. Наприклад, іноземні суб'єкти господарювання і громадяни-іноземці можуть безкоштовно надавати українським НЗ майно: що є морально або фізично застарілим; що потребує непомірних за сучасними вимогами витрат енергії та інших ресурсів; що не виконує належним чином своїх функцій; що стимулює засвоєння учнями знань, вироблення вмінь і навичок, які деформують особистість та/або готують слабого фахівця тощо. Таке майно складає загальний обсяг іноземних інвестицій. Проте менша частина майна, що передається НЗ іншими суб'єктами господарювання і громадянами, має інноваційний характер. Саме таке майно пропонуємо вважати перспективними майновими активами НЗ. Питання щодо їх перспективності повинні визначати спеціальні підрозділи у складі МОНмолодьспорт, види і компетенція яких потребує окремого дослідження у межах науки адміністративного права. А для стимулювання економічного інтересу наявних і потенційних інвесторів, які передають НЗ перспективні майнові активи, пропонуємо закріпити у Податковому кодексі України податкові пільги для таких суб'єктів господарювання. Зокрема, можна запропонувати норму, згідно з якою із суми чистого прибутку суб'єкта господарювання, що дорівнює остаточній вартості майна, переданого НЗ як перспективний майновий актив, податок на прибуток буде стягуватися за ставкою 0%.

Однак наявність основних фондів у НЗ, відповідність їх сучасним технічним, техно-

логічним, інформаційним вимогам, віднесення їх до перспективних майнових активів НЗ це не гарантує отримання конкурентних переваг на ринку освітніх та інших послуг. Не менш важливим є підвищення ефективності використання цього майна керівництвом та працівниками НЗ.

В. Є. Сафонова, досліджуючи питання ефективності використання майна ВНЗ, дійшла висновку, що економічну ефективність треба розглядати:

— по-перше, з позиції кращого, більш раціонального використання ресурсів у галузі вищої освіти в цілому, в кожній її ланці й освітній установі;

— по-друге, з погляду безпосереднього внеску працівників вищої освіти у виробництво і покращення якості освітніх послуг, у створення національного доходу країни;

— по-третє, в аспекті того приросту обсягу матеріальних благ, який забезпечується завдяки покращенню освітнього рівня працівників для всіх інших галузей народного господарства;

— по-четверте, з позиції абсолютного і відносного зниження витрат ресурсів у галузях матеріального виробництва від нових науково-технічних розробок, які здійснюються спеціалістами в інших галузях [21, с. 380].

Отже, майно суб'єктів господарювання (НЗ) має окупатися: приносити НЗ, який ним володіє, користується, а може ще й розпоряджатися, більш матеріальні та нематеріальні доходи і переваги порівняно з його власною вартістю. Взагалі ефективність використання майнової бази НЗ пов'язана з інноваційним розвитком останніх. С. А. Огаренком серед стратегічних напрямів розвитку вищої освіти пропонується зміцнення і модернізація матеріально-технічної бази й інфраструктури освітніх установ. Визнана необхідність включення у глобальну мережу Інтернет і локальні інформаційні мережі, забезпечення ВНЗ сучасним обладнанням, приладами, матеріалами. Особлива увага приділяється розвитку в українській вищій школі наукових досліджень і розробок, що здійснюють вирішальний вплив на зміцнення кадрового і

технологічного рівня господарського комплексу країни [22, с. 70]. А П. В. Нестеренко у дисертаційному дослідженні на тему «ВНЗ як суб'єкти майнових правовідносин» пунктом новизни найвищого рівня пропонує передавати майно державних та приватних ВНЗ, яке не використовується при провадженні освітньої діяльності, на підставі договору в управління СПД, який збереже це майно, буде використовувати його за цільовим призначенням, а прибутки, отримані від його використання у господарському обороті, передасть власникові ВНЗ або вигодонабувачу, яким може виступати ВНЗ. Автором також запропоновано «застосування інституту управління майном для управління майном ВНЗ, за допомогою якого держава, територіальна громада, юридична або фізична особа як засновники ВНЗ зможуть безпосередньо залучити управителя (СПД) до управління майном, яке знаходиться у державній, комунальній або приватній власності, на користь ВНЗ, який у цьому випадку буде виступати вигодонабувачем за договором управління майном» [23]. Такі пропозиції виглядають цілком слушними з огляду на можливу відсутність знань та навичок механізмів здійснення підприємницької діяльності у керівництва НЗ. Але, з іншого боку, у першого керівника НЗ будь-якого рівня обов'язково є заступники або працівники, які знають різні напрями діяльності НЗ і є в них професіоналами (головний економіст, юрисконсульт, головний бухгалтер, завідувач господарством, комірник, завідувач гаражем та ін.). Обов'язком цих осіб є допомога керівнику НЗ в організації максимально ефективного використання майна НЗ. Тому наведений аргумент на користь передання ВНЗ майна для управління СПД не є основним. Швидше за все, тут може виникнути проблема — ВНЗ державної або комунальної форми власності мають майно на праві оперативного управління, що не дозволяє використовувати це майно самому ВНЗ у підприємницькій діяльності. У цьому зв'язку можна навести приклад, коли у статуті кількох державних ВНЗ було вказано, що майно перебуває на праві оперативного

управління. При цьому такі ВНЗ на основі своїх будівельних підрозділів та бригад утворювали нові суб'єкти господарювання, у статутних документах яких вказувалося, що вони господарюють на основі майна, переданого їм ВНЗ на праві господарського відання. Тобто знов утворені будівельні фірми були суб'єктами господарювання — СПД. Така ситуація мала місце у багатьох містах України через недогляд державних реєстраторів та незнання ними загального правила, згідно з яким майно, що перебуває у суб'єкта господарювання на більш низькому правовому режимі, не може бути передано іншому суб'єкту господарювання для використання на більш високому правовому режимі. На сьогоднішній день така ситуація не має місця. Проте, крім передачі майна СПД, жодним НПА не заборонено НЗ передавати майно в оренду (якщо майно у НЗ на праві господарського відання або оперативного управління — то за умови отримання згоди власника згідно з установчими документами НЗ та НПА).

Отже, розгляд майнової основи господарювання НЗ дозволяє дійти таких висновків:

— кожен суб'єкт господарювання у сфері освіти має майно, необхідне для виконання своїх завдань. Майно може бути у НЗ на праві власності, господарського відання, оперативного управління, в оренді, концесії, лізингу. У ВНЗ майно не може бути на праві господарського відання;

— майно НЗ може бути державної, комунальної, колективної та приватної власності. Для України, як і для більшості країн Європи та США, більш доцільною буде ситуація, за якої більшість НЗ будуть мати державну форму власності. Для забезпечення даної си-

туації необхідне пряме закріплення у законодавстві про освіту положень, які встановлять максимальний відсоток місць у недержавних НЗ кожного виду в межах кожного населеного пункту України;

— для ефективного конкурування (хоча б на внутрішньому ринку) із НЗ економічно розвинених країн необхідно збільшувати вартість та якість майна вітчизняних НЗ. Важливе значення для конкуренції має не тільки майно безпосередньо навчального призначення, а й майно, що використовується для забезпечення якісного побуту та відпочинку студентів та інших споживачів послуг НЗ. Держава і територіальні громади повинні сприяти закупівлі нового обладнання та інших основних фондів для НЗ, а суб'єкти господарювання, що будуть безкоштовно передавати перспективні майнові активи НЗ, повинні отримувати податкові пільги, які необхідно закріпити у Податковому кодексі України;

— наявність у НЗ лише перспективних майнових активів ще не свідчить про ефективне використання останніх. Для підвищення ефективності використання майна НЗ запропоновано майнові активи, що тимчасово не використовуються НЗ, передавати в управління або оренду СПД на основі відповідних договорів.

Взагалі питання управління майном НЗ є важливими і складними. Вони залежать від загальних аспектів організації внутрішнього управління НЗ. Тому інші питання, які потребують негайного дослідження, пов'язані з правовим регулюванням організації діяльності органів НЗ, а також із формулюванням пропозицій щодо Податкового кодексу України, уточненням компетенції окремих підрозділів МОН молодьспорт тощо.

Список використаних джерел

1. Боголіб Т. Характер і особливості ринкових відносин у системі вищої освіти / Т. Боголіб // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 8. — С. 57—61.
2. Курко М. Н. Державне управління у галузі вищої освіти України / М. Н. Курко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — 2010. — № 3. — С. 164—172.
3. Козарь Т. П. Сучасна парадигма формування освітньої політики держави в Україні / Т. П. Козарь // Економіка та держава. — 2009. — № 7. — С. 110—112.

4. Пономаренко Г. О. Діяльність відомчих вищих навчальних закладів щодо реалізації кадрової політики МВС України / Г. О. Пономаренко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2009. — Вип. 45. — С. 6—13.
5. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18—22. — Ст. 144.
6. Булатов Е. В. Структура хозяйственно-правового статуса высших учебных заведений частной формы собственности / Е. В. Булатов, И. Н. Остривный // Экономика та право. — 2010. — № 1. — С. 61—66.
7. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 року № 1060-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 34. — Ст. 451.
8. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 року № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.
9. Біденко Н. Розвиток загальної середньої освіти в Україні в період незалежності [Електронний ресурс] / Н. Біденко // Наукові записки. Серія: Історичні науки. — 2009. — Вип. 12. — С. 213—225. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nz_i/1st/2009_12/statty/24.pdf.
10. Кулініч О. О. Порівняльний аналіз міжнародного досвіду реалізації права на вищу освіту / О. О. Кулініч // Вісник Запорізького національного університету. — 2010. — № 2. — С. 41—49.
11. Сафонова В. Є. Дієві аспекти підвищення конкурентоспроможності ВНЗ на основі організації його маркетингової діяльності / В. Є. Сафонова // Університетські наукові записки. — 2009. — № 3 (31). — С. 373—378.
12. Боголіб Т. М. Фінансові аспекти розвитку вищої освіти у США / Т. М. Боголіб // Фінанси України. — 2010. — № 2. — С. 70—82.
13. Кратт О. А. Градієнти соціально-економічного потенціалу вищої школи: формування та реалізація / О. А. Кратт, М. В. Артюхіна // Экономика та право. — 2008. — № 3. — С. 94—98.
14. Тацій В. Проблеми вищої юридичної освіти в Україні: нові виклики сучасних реалій / В. Тацій // Право України. — 2009. — № 1. — С. 4—8.
15. Монаєнко А. О. Особливості позабюджетної діяльності вищих навчальних закладів / А. О. Монаєнко // Наше право. — 2009. — № 4 (Ч. I). — С. 116—119.
16. Білоус О. Прикарпатський осередок новітніх знань / О. Білоус // Віче. — 2010. — № 19 (280). — С. 24.
17. Тацій В. Флагман юридичної освіти України / В. Тацій // Вісник державної служби України. — 2005. — № 2. — С. 41—43.
18. Гунчак В. Університет — кузня елітарних кадрів / В. Гунчак // Вища школа. — 2011. — № 7—8. — С. 7—18.
19. Петькун С. Європейська освіта: від ідеї — до самоствердження та визнання / С. Петькун // Віче. — 2011. — № 21. — С. 32—33.
20. Кутиркін А. Правове виховання дітей дошкільного віку / А. Кутиркін // Право України. — 2009. — № 4. — С. 164—169.
21. Сафонова В. Є. Теоретичне обґрунтування економічної ефективності вищої освіти / В. Є. Сафонова // Університетські наукові записки. — 2009. — № 2 (30). — С. 378—381.
22. Огаренко Є. А. Удосконалення нормативно-правової бази регулювання сфери вищої освіти в Україні // Наше право. — 2009. — № 3. — С. 65—71.
23. Нестеренко П. В. Вищі навчальні заклади як суб'єкти майнових правовідносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.03 / П. В. Нестеренко ; Харківський національний університет внутрішніх справ МВС України. — Х., 2008. — 20 с.

Деревянко Б. В. Правовые вопросы повышения эффективности использования имущественной основы хозяйствования учебных заведений.

Статья посвящена анализу правового режима и формы собственности имущества учебных заведений; определению путей и даче предложений относительно правового обеспечения повышения стоимости и эффективности использования имущества учебных заведений. Предложено внести изменения в законодательство об образовании, налоговое законодательство, а также передавать в управление либо аренду субъектам предпринимательской деятельности на основе соответствующих договоров имущество, временно не используемое учебными заведениями.

Ключевые слова: учебное заведение, форма собственности, правовой режим имущества, законодательство об образовании, субъект предпринимательства, аренда, договор.

Derevyanko B. V. Legal aspects increase of efficiency of existence property basis educational establishments.

The scientific article is devoted the analysis of the legal mode and pattern of ownership of property of educational establishments; to determination of ways and suggestion of directions of improvement of the legal providing of appreciation of value and efficiency of the use of property of educational establishments. It is suggested to make alteration in a legislation about education, tax legislation, and also to pass in a management or lease business entities on the basis of the proper agreements of property, temporally not in-use by educational establishments.

Key words: educational establishment, pattern of ownership, legal mode of property, legislation about education, business entity, lease, agreement.

УДК 346.13: 347.191.6

П. О. Повар,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри господарського права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УТВОРЕННЯ, РЕОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЛІКВІДАЦІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА (ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ)

У статті досліджуються система законодавства, що регулює утворення, реорганізацію та ліквідацію центральних органів виконавчої влади, співвідношення та зміст нормативних актів публічного та приватного права, аналізуються новели законодавства.

Ключові слова: центральний орган виконавчої влади, суб'єкт організаційно-господарських повноважень, нормативно-правове регулювання, утворення, реорганізація, ліквідація.

Учасниками відносин у сфері господарювання визнаються органи державної влади, наділені господарською компетенцією (ст. 2 Господарського кодексу України [1] (далі — ГК), які належать до категорії суб'єктів організаційно-господарських повноважень [2]. Основне їх призначення полягає в участі у державному регулюванні господарської (в т. ч. підприємницької) діяльності суб'єктів господарювання. Така участь має публічно-правовий характер [3, с. 197]. У ГК містяться за-

гальні положення лише стосовно утворення та припинення суб'єктів господарювання (статті 56—61) і не приділено уваги відповідним питанням щодо суб'єктів організаційно-господарських повноважень.

У юридичній літературі недостатньо розкриті питання утворення та, особливо, припинення суб'єктів організаційно-господарських повноважень, одним із різновидів яких є *центральні органи виконавчої влади* (далі — ЦОВВ). У цивілістичній літературі основна