



**Аліна Гусь,**

*провідний спеціаліст Навчально-наукового інституту євроінтеграційних досліджень  
Ужгородського національного університету*

**УДК 347.191**

## **Правове положення державного вищого навчального закладу**

Сьогодні дослідження відносин у сфері освітянської діяльності набуває дедалі більшого резонансу, перш за все це обумовлено трансформацією інституту власності, корінними змінами в економіці та соціальному житті не лише країни, але й усього світу за останні 20 років.

Як свідчить аналіз чинного законодавства, всі вузи, поряд з виконанням своєї основної місії - реалізації відповідних освітньо-професійних програм вищої освіти, можуть у певних межах займатися і господарською діяльністю (що носить по відношенню до першої додатковий характер), виступаючи при цьому в якості учасників господарських правовідносин. Причому, в порівнянні з іншими видами освітніх установ, які, як правило, є пасивними учасниками названих правовідносин, вузи постійно беруть участь і в активних - господарсько-виробничих відносинах. Дійсно, господарські можливості вузів далеко не вичерпуються споживанням продукції, виробленої іншими суб'єктами: вони самі можуть бути повноцінними виробниками товарів, робіт і послуг, відчужуючи їх на відплатних засадах.

Дослідженням правового статусу державного вищого навчального закладу (далі ДВНЗ) займалися такі науковці як Куцурубова-Шевченко О. В., Токмовцова М. В., Гурак Л. В., Нестеренко П. В., Мавліханова Р. В. та інші. Зазначені автори пропонували чимало пропозицій стосовно вдосконалення правового статусу ДВНЗ. Разом з тим, враховуючи сучасні тенденції актуалізації публічного сектору необхідно визначити місце ДВНЗ у відносинах публічної власності, з урахуванням соціально-політичного стану.

Мета статті полягає у визначенні правового статусу ДВНЗ як ефективної ланки публічного сектору національної економіки. Для досягнення поставленої мети є необхідним вирішення наступних завдань:

- установити співвідношення понять «юридична особа публічного права» та «суб'єкт публічного права»;
- визначити критерії поділу юридичних осіб на приватних та публічних;
- визначити суб'єктний склад відносин публічної власності;
- дослідити досвід зарубіжних країн.

З прийняттям Господарського [1] та Цивільного [2] кодексів України (далі – ГК та ЦК України) вирішено багато питань, пов'язаних з діяльністю юридичних осіб – господарських організацій. Між тим, законодавець чітко не встановив критерії розмежування юридичних осіб на юридичні особи приватного права і юридичні особи публічного права. Якщо Цивільний кодекс, наслідуючи німецьку традицію: «... коли зобов'язання виникає за допомогою наказу іншого, саме це і є публічним правом, в той час як приватноправові зобов'язання виникають за допомогою самопідкорення зобов'язаної особи» [3. с. 88], поділяє їх за ознакою створення, то Господарський кодекс України взагалі не поділяє господарські організації на публічні та приватні.

У ст. 81 ЦК закладена концепція поділу юридичних осіб, яка передбачає, що «юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права», що є новелою публічного законодавства. Проте застосований цивілістами критерій розмежування в даному випадку викликає деякі сумніви серед науковців, так Спасибо-Фатєєва І. В. зазначає: «вспомним, что в соответствии с Гражданским кодексом, юридические лица бывают частого и публичного права с весьма спорным критерием, положенным в основу такого деления в ст. 81. - порядком их создания» [4. с. 121]. У даному випадку законодавець ототожнив це з принципом автономії волі, при цьому зазначаючи, що ЦК не містить положень щодо порядку створення організаційно-правової форми та правового статусу юридичних осіб приватного та публічного права. Даний принцип слушно критикує Черевко П. П. принцип автономії волі щодо створення не тільки юридичних осіб публічного права, але і юридичних осіб приватного права не є універсальним для застосування [5. с. 101] – чинне законодавство передбачає, що нові юридичні

особи, можуть створюватись за рішенням суду або відповідних органів державної влади. Тобто у даному випадку зазначені органи виступають реалізатором волі держави як публічного суб'єкту. Та саме у такий спосіб утворюються ДВНЗ мова про які піде далі. Таким чином необхідно доповнити ознаки за якими відбувається поділ юридичних осіб.

Доречною видається пропозиція Харитонов Є. О. який основним критерієм поділу в даному випадку пропонує вважати не порядок створення юридичних осіб, а цілі створення, а також галузь, у якій має діяти та чи інша особа [6. с. 126]. Тим не менш, ураховуючи аналіз російського досвіду поділу права на приватне і публічне, такий підхід вітчизняного законодавця не є не доцільним. Таким чином спробуємо виокремити ознаки поділу:

1. Засновники.
2. Умови створення.
3. Мета та цілі створення.
4. Сфера діяльності.
5. Організаційно-правова форма.

З набранням кодексами чинності тенденція наукових досліджень склалась таким чином, що науковців більш цікавила правова природа юридичних осіб приватного права, а визначенню правового статусу юридичних осіб публічного права, до останнього часу, присвячувались на жаль поодинокі наукові дослідження. Сьогодні ж ця тематика активно розробляється представниками донецької школи господарського права: в Інституті економіко-правових досліджень НАН України з 1 січня 2012 року розпочато роботу над виконанням трирічної науково-дослідної теми «Правове забезпечення ефективності управління об'єктами публічної власності». Все це свідчить про необхідність поглибленого теоретичного аналізу проблем, пов'язаних з визначенням місця державного вищого навчального закладу (далі ДВНЗ) у відносинах публічної власності.

У правовій літературі використовуються два схожих за змістом по-

няття: «юридична особа публічного права» та «суб'єкт публічного права». То ж як вони співвідносяться?

Активне дослідження правового статусу осіб публічного права розпочалось ще більш ніж 100 років тому, наприклад Ф. Терн'є [7, с. 46] зазначав, що «публічні особи» бувають різними, вони включають і «юридичних осіб публічного права», якими є держава, місцеві колективи і публічні установи, але особи публічного права не завжди створюються державою, ними можуть бути і інші організації. Державу до юридичних осіб публічного права також відносив Г. Шершеневич: «Юридические лица публичного права возникают помимо воли частных лиц. Они создаются или исторически или в законодательном порядке. В свою очередь, «частные юридические лица устанавливаются по воле частного лица, выраженной в юридической сделке, в договоре, в завещании, в акте дарения» [8, с. 137]. Традицію, закладену класиком російської цивілістики підтримують й його сучасники, так професор Чіркін В. Є. під юридичною особою публічного права розуміє «государство или признанное государством в этом качестве материальное и юридическое публично-правовое образование, участвующее главным образом в публично-правовых отношениях и в некоторых, установленных законом, гражданско-правовых отношениях в различных организационных формах путем законного осуществления государственной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, права и обязанности, несущее ответственность за свои акты и действия» [9, с. 9]. Схожу точку зору підтримує й інший російський вчений Лавренюк А. В., який у своєму дисертаційному дослідженні «Суб'єкти публічного права: теоретико-правове дослідження» визначає юридичну особу публічного права як «признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое образование, выступающее в пра-

воотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия» [10]. Тобто російські цивілісти в основу критерію поділу юридичних осіб ставлять саме елемент наявності публічної влади. Так як основною ознакою держави є наявність такої влади, тому вона, і засновані у її межах утворення виступають юридичними особами публічного права. На наш погляд цей підхід носить суто конституційний відбиток, та нездатний у повній мірі відобразити саму природу юридичної особи, як повноправного учасника цивільних та господарських відносин, що в свою чергу, обмежує на практиці принцип за яким публічно-правові утворення виступають у цивільному обороті через створені ними органи публічної влади. Практично в цьому випадку ми маємо справу з позицією, збудованою на тому факті, що така правова конструкція не відповідає уявленням континентально-європейського права про юридичних осіб: для міністерств і відомств не характерно ні наявність відокремленого майна, ні самостійна відповідальність, що є важливим елементом цивільно-правового поняття юридичних осіб. Не дарма, доктор юридичних наук, професор О. Романовська відзначає, що «наличие у органа власти статуса юридического лица не должно приводить к тому, что стороной совершенной им сделки по общему правилу признавалось бы это юридическое лицо, а не публично-правовое образование в целом» [11, с. 255], що в свою чергу цілком не відповідає захисту інтересів учасників цивільного та господарського обороту.

Українське законодавство в свою чергу зазначає, що відокремлене майно може належати юридичним особам не тільки на праві власності, а й на,

зокрема, праві оперативного управління та повного господарського відання. Виключення складає лише майно, що перебуває під заставою. Враховуючи, що більшість юридичних осіб створених державою або територіальною громадою функціонують в організаційно-правовій формі установи, то й майно відповідно належить їм на похідних титулах. Тому позиція російського законодавства щодо правової сутності юридичної особи публічного права не в повній мірі відповідає українським правовим традиціям.

Разом з тим існує й інакша думка, за якою «в качестве публичного субъекта надлежит рассматривать образования, существование и деятельность которых порождают публичное право как объективную нормативную реальность» [12], тобто державу, публічність якої є невід'ємною ознакою. Такий підхід на наш погляд є більш виваженим та загалом відповідає позиції вітчизняних дослідників. Так Ю. М. Фролов до кола суб'єктів права публічної власності відносить суб'єкти цивільного права [13]. Н. Я. Якимчук – публічні утворення, а також юридичні особи, створені такими утвореннями [14, с. 12]. В. В. Галунько [15], В. Д. Мазаєв [16, с. 5] – народ, державу, територіальну громаду. До класичних суб'єктів права публічної власності В. А. Устименко та Р. А. Джабраїлов відносять Український народ, державу та територіальні громади [17, с. 198]. Загалом, видається, що термін публічний суб'єкт більш вдалий, та конкретизований, відображає не уставні прагнення, а саму суть формування – його публічну природу. Тому далі ми будемо відштовхуватися від поняття «публічний суб'єкт», розуміючи під ним: Український народ, державу та територіальні громади.

Беручи до уваги вищезазначене можна зробити висновок, що поняття «юридична особа публічного права» та «суб'єкт публічного права» або «публічний суб'єкт» співвідносяться як частка та ціле. Виходячи з тради-

ції вітчизняного права, народ України в особі держави або територіальної громади, як публічний суб'єкт, виступає засновником юридичної особи публічного права, створення якої направлено, в першу чергу, на реалізацію суспільних інтересів.

Л. В. Винеб своє дисертаційне дослідження присвятив правовому статусу саме юридичних осіб створених державою. Він відмічає, що держава в особі своїх органів, може засновувати юридичні особи публічного права в формі державної установи, державного підприємства, казенного підприємства, державної кооперативу [18, с. 14]. Тобто юридичні особи публічного права виступають своєрідним виявленням власного суб'єкту – держави або територіальної громади, відізняючись від інших утворень обумовленістю правового статусу публічними цілями та завданнями діяльності, а також особливим цільовим призначенням майна для забезпечення здійснення публічних повноважень [19, с. 22-24].

Не зважаючи на те, що чинний Господарський кодекс не містить ані поняття «публічного суб'єкту», ані поняття «юридичної особи публічного права», з аналізу його основних положень можна встановити, що основним видом юридичної особи публічного права у господарських відносинах виступають саме державні підприємства.

Найбільш часто до юридичних осіб публічного права відносять: міністерства, відомства, установи соціальної сфери, культурно-освітня заклади, навчальні заклади, тощо. Безпосередньо нашу увагу звернули на себе вищі навчальні заклади державної форми власності. Постає питання: чи так це дійсно, та чи відповідає це теорії цивільного та господарського права, а також дійсному стану речей у цивільному та господарському законодавстві зокрема.

Відомо, що ДВНЗ, засновується державою та фінансується з державного бюджету і підпорядковується відповідному центральному органу

виконавчої влади. Цю думку також підтримують вітчизняні науковці, зокрема, Мавліханова Р. В. та Чеботарьова Ю. А. які у своїй роботі відносять навчальні заклади до юридичних осіб публічного права [20]. Не зважаючи на те, що ця позиція є виваженою, сьогодні існує й інакша точка зору.

Відповідно до п. 1 ст. 8 Федерального закон від 22 серпня 1996 р. № 125-ФЗ «Про вищу і після вузівську професійну освіту» [21] вищим навчальним закладом є навчальний заклад, засноване і діє на підставі законодавства РФ про освіту, що має статус юридичної особи і реалізує відповідно до ліцензії освітні програми вищої професійної освіти. Публічні освітні установи можуть бути засновані відповідно Російською Федерацією, суб'єктами РФ, муніципальними утвореннями. Таким чином в цілому ці норми відповідають й нормам чинного законодавства України щодо вищої освіти [22], але існує думка, що такі установи навряд чи можна розглядати як юридичних осіб публічного права. Професор В. С. Белих, вважає, що ДВНЗ виступають юридичними особами приватного права, аргументуючи це таким чином: «Публичность учреждения проявляется, во-первых, в том, кто является его учредителем (публичное образование) и, во-вторых, чьи интересы выражает публичное образовательное учреждение, т.е. она не всегда напрямую связана с публичным правом» [23], що цілком відповідає Концепції розвитку законодавства щодо юридичних осіб (протокол № 68 від 16 березня 2009 р.) [24]. Тобто автор мав на увазі, що необхідно розрізняти публічність як прояв суспільства та

публічність як елемент публічної влади. У даному випадку не можливо не погодитись з В.А. Устименко, який не звужує сутність публічної власності лише до владних повноважень, а визначає, що її призначенням, передусім, виступає забезпечення життєдіяльності держави, її національного, у тому числі економічного суверенітету, економічної самостійності територіальних громад, функціонування державного і комунального секторів економіки України [25, с. 160-161]. Крім того, зазначений підхід протерчить концепції, що закладена у ЦК та ГК України. Тому, ми можемо вважати, що вищі навчальні заклади, створені державою як публічним суб'єктом – виступають юридичними особами публічного права.

Проведений аналіз дозволяє зробити наступні висновки: виділення серед пріоритетних напрямів дослідження - вивчення правового статусу юридичних осіб публічного права є явищем закономірним і об'єктивним. Сьогодні багато підприємств неприбуткового сектору частково виконують функції прибуткових організацій, тому встановлення їх статусу та дослідження майнової складової їх діяльності є досить актуальним саме у публічно-правовому розрізі. Запропоновані ознаки поділу юридичних осіб на приватні та публічні дозволили визначити місце ДВНЗ у системі публічно-правових стосунків, таким чином він може розглядатися лише як юридична особа публічного права, а не суб'єкт публічного права. Разом з тим багато питань, зокрема дослідження правової природи юридичних осіб публічного права, потребують подальшого дослідження.

### Список використаних джерел

1. *Господарський кодекс України* від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.
2. *Цивільний кодекс України* від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40 – 44. – Ст. 356.

3. *Radbruch G.* Einführung in die Rechtswissenschaft / G. Radbruch / 11. Aufl. 1964. S. 88.
4. *Шевченко Я.*, Частное предприятие – / Я. Шевченко, И. Спасибо-Фатеева // Юридическая практика. – 2007. - № 8. – С. 1, 12-13.
5. *Черевко П. П.* Створення юридичних осіб приватного права : автореф. дис... канд. юрид. наук / П. П. Черевко ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2009. – 16 с.
6. *Харитонов Є. О.* Цивільне право України : Підручник / Є. О. Харитонов, О. В. Старцев. – К.: Істина, 2007. – 816 с.
7. *Основные институты гражданского права зарубежных стран* / Под ред. В. В. Залесского. – М.: Норма, 2009. – 1184 с.
8. *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права. – Т. 1. / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Статут, 2005. – 461 с. (Классика российской цивилистики).
9. *В. Е. Чиркин.* Юридическое лицо в общественных отношениях, регулируемых публичным правом / Чиркин В. Е. // Право. – 2008. - № 2. – С. 3 – 12.
10. *Лаврениук А. В.* Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. В. Лаврениук ; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2007.
11. *О. Романовская.* Юридические лица публичного права / Романовская О. // Публічне право. – 2013. - № 2. – С. 254 – 262.
12. *Болгова В. В.* Публичное право: проблемы методологии, теории, практики : Автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.01 / В. В. Болгова ; Самарский государственный экономический университет. – С., 2009. -
13. *Фролов Ю. М.* Економічні права та свободи людини і громадянина в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю. М. Фролов ; Одес. нац. юрид. акад. О., 2005. – 20 с.
14. *Якимчук Н. Я.* Правовий статус розпорядників бюджетних коштів в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Н. Я. Якимчук; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченко. – К., 2010. – 40 с.
15. *Галунько В. В.* Адміністративно-правова охорона права власності автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. В. Галунько; Харківський нац. ун-т внутр. справ МВС України. – Х., 2009. – 32 с.
16. *Мазаев В. Д.* Понятие и конституционные принципы публичной собственности: Учебное пособие / В. Д. Мазаев – М.: Институт права и публичной политики. 2004. – 123 с.
17. *Устименко В.* Загальні та спеціальні ознаки публічної власності як предмет наукових досліджень / В. Устименко, Р. Джабраїлов // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2012. - № 4. – С. 185-200.
18. *Винер Л. В.* Правовий статус юридичних осіб, заснованих державою: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Л. В. Винер; Львівський нац. ун-т. – Л., 2006. – 19 с.
19. *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 22–24
20. *Мавліханова Р. В.* Правове положення приватного вищого навчального закладу [Електронний ресурс] / Р. В. Мавліханова, Ю. А. Чеботарьова // международная научно-практическая интернет-конференция «Экономико-правовые исследования в XXI веке» (офіційний сайт). – Режим доступа: [http://hozpravo.com.ua/conferences/uchastnik/index.php?ELEMENT\\_ID=658&sphrase\\_id=1609](http://hozpravo.com.ua/conferences/uchastnik/index.php?ELEMENT_ID=658&sphrase_id=1609).
21. *Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»* // [Електронний ресурс] / Российская Газета [сайт]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/1996/08/29/vysshee-obrazovanie-dok.html>.

22. Про вищі навчальні заклади : Закон України від 17.01.2002 р. № 2984-III [Текст] // ВВР. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

23. *Белых В. С.* К вопросу о юридическом лице публичного права/ Белых В.С. // Бизнес, менеджмент и право. [Электронный ресурс] / Научно-практический экономико-правовой журнал «Бизнес, менеджмент и право» [сайт]. – Режим доступа: [http://bmpravo.ru/show\\_stat.php?stat=544#2](http://bmpravo.ru/show_stat.php?stat=544#2).

24. *Концепция* развития законодательства о юридических лицах (проект) // Вестник гражданского права. – 2009. - № 2.

25. *Устименко В. А.* Методика науково-дослідної роботи за темою «Правове забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності» / Устименко В. А. // Економіка и право. – 2013. - № 1. – С. 160 – 165.

#### **Гусь А. В. Правове положення державного вищого навчального закладу**

Стаття направлена на визначення місця і ролі державного вищого навчального закладу у відносинах публічної власності. На основі аналізу чинного законодавства щодо юридичних осіб визначенні ознаки поділу на юридичних осіб публічного та приватного права. Досліджено співвідношення між поняттям «юридична особа публічного права» та «суб'єкт публічного права». Встановлено, що державний вищий навчальний заклад – це юридична особа публічного права.

**Ключові слова:** Публічна власність, юридична особа публічного права, суб'єкт публічного права, державний вищий навчальний заклад, суб'єкт

#### **Гусь А. В. Правовое положение государственного высшего учебного заведения**

Статья посвящена определению места и роли государственного высшего учебного заведения в отношениях публичной собственности. На основе анализа действующего законодательства в отношении юридических лиц определены критерии разделения на юридических лиц публичного и частного права. Исследовано соотношение между понятием «юридическое лицо публичного права» и «субъект публичного права». Установлено, что государственное высшее учебное заведение – это юридическое лицо публичного права.

**Ключевые слова:** Публичная собственность, юридическое лицо публичного права, субъект публичного права, государственное высшее учебное заведение, субъект.

#### **Gus A. A legal status of State University**

Article is devoted to the question of identifying the role of State University in public property relations. On the basis of analysis of current legislation about a legal entity criteria for dividing on public legal entity and legal entity of private law were identified. Analyzed the relationship between the concepts of “public legal entity” and “subjects of public law”. Examined, that State University is a public legal entity.

**Key words:** Public property, public legal entity, subjects of public law, State University, subject.