

*Любченко П. М.,**доктор юридичних наук, професор**Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»**Берездецький Ю. М.,**доцент кафедри цивільно-правових дисциплін**Навчально-наукового інституту контролюючої діяльності**Національної академії Служби безпеки України*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКІ ПОВНОВАЖЕННЯ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Анотація. У статті досліджуються питання правового регулювання організаційно-господарських повноважень учасників господарських правовідносин.

Ключові слова: повноваження, компетенція, організаційно-господарські повноваження.

Постановка проблеми. Нормативно-правові акти чинного законодавства, які визначають статус органів та посадових осіб державної влади, зазвичай тією чи іншою мірою регулюють компетенцію цих суб'єктів. Окрім цього, поняття «компетенція», «повноваження» широко використовується в нормах приватного права, однак теоретичні проблеми правового закріплення цих категорій розглянуто недостатньо, що призводить при їх застосуванні на практиці до непорозумінь і навіть конфліктів. Отже, обраний напрямок цього дослідження не втрачає актуальності й потребує всебічного вивчення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню зазначених проблем приділяли увагу К. Апанасенко, О. Віхров, Р. Гринюк, А. Захарченко та фахівці у сфері конституційного, муніципального, адміністративного, господарського права, такі як: М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, О. Вінник, Ю. Волошин, М. Воронов, Р. Гринюк, Р. Давидов, Д. Задахайло, В. Кампо, В. Коваль, М. Корнієнко, І. Кравець, В. Кравченко, В. Куйбіда, Б. Лазарєв, М. Орзіх, В. Погорілко, М. Пухтинський, С. Серьогіна, В. Шаповал, В. Цветков, Ю. Шемшученко, В. Щербина, О. Фрицький та ін. Разом з тим, незважаючи на значну кількість наукових робіт, необхідно відзначити, що проблеми визначення та реалізації організаційно-господарських повноважень потребують глибокого й системного дослідження.

Метою статті є дослідження організаційно-господарських повноважень, формулювання висновків і пропозицій щодо найбільш оптимального їх правового регулювання, що має як теоретичне значення, на сучасному етапі розвитку законодавства в Україні, так і практичне значення, для підвищення ефективності функціонування системи органів державної влади та місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Конституція України, визначаючи правовий статус органів та посадових осіб державної влади, використовує такі поняття, як «повноваження» (статті 6, 19, 56, 72, 76-79, 81-83, 85, 88-90, 103, 105, 106, 108, 110, 112, 115, 118-120, 122, 126, 150, 158), «компетенція» (статті 107, 117) [16]. Традиційно у вітчизняному законодавстві термін «повноваження»

застосовується частіше, що підтверджує й аналіз тексту Основного Закону. Але перш ніж розглянути організаційно-господарські повноваження, вважаємо за потрібне проаналізувати підходи до визначення поняття «компетенція».

Значна кількість позицій щодо визначення компетенції дала змогу виділити три основні підходи до тлумачення змісту цього поняття: «обмежувальний», «розширювальний» та «класичний». «Обмежувальний» підхід проявлявся в тому, що компетенцію ототожнювали з предметами відання (підвідомчістю), або лише з правами і обов'язками державного органу. Представниками «обмежувального» тлумачення є В.М. Хвостов та Б.М. Лазарєв. «Розширювальне» тлумачення полягає в тому, що до елементів компетенції його прихильники (Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, В. Борденюк, М.П. Воронов, Л.В. Коваль, О.Е. Кутафін, К.Ф. Шеремет та інші) відносять повноваження (права й обов'язки), предмети відання, функції, нормативно встановлені цілі, завдання, які стоять перед органом, територію його діяльності, відповідальність. Найбільш поширеним є «класичний» підхід, його прихильники (С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, Є.В. Супрунюк, Д.М. Бахрах та інші) розглядають компетенцію як сукупність предметів відання і повноважень, ця позиція заслуговує підтримки тому, що саме таке тлумачення компетенції дає істинне уявлення про сутність даного явища.

Розглядаючи поняття компетенції та її складові, насамперед варто звернути увагу, що органи та посадові особи державної влади виявляють себе як суб'єкти, які реалізують певні функції у визначеній системі суспільних відносин. Поділ управлінської праці є основою ефективного функціонування апарату управління: кожний орган діє в суворо визначеній сфері. Розмежування сфер діяльності органів обумовлює і необхідність відповідних юридичних понять для їх позначення. От чому компетенція органів державної влади починається з установами визначеної галузі суспільних відносин, поля їх дії, що в юридично значущому відбитку у законодавстві є предметом відання. Причому важливо зважати на те, що предмети відання – це не сукупність питань, а узагальнене, юридично значуще визначення тієї сфери суспільних відносин, у якій слід діяти органу, це перший складовий елемент компетенції [8, с.23].

У сучасній державознавчій літературі та чинному законодавстві терміни «підвідомчість», «предмети відання» і «коло підвідомчих справ» використовуються як рівнозначні. На наш погляд, таке отождолення понять є не зовсім коректним, оскільки зміст вказаних термінів дещо не співпадає. Зазвичай підвідомчість розуміється як юридична вказівка на коло суспільних публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом яких виступає конкретний орган публічної влади. Але точність такої вказівки, на думку окремих авторів, може бути досягнута лише шляхом визначення якісної (змістовної) та кількісної (територіальної) специфіки певних відносин. Юридична вказівка на особливості змісту цих відносин якраз і являє собою предмети відання, але сама по собі така вказівка не надає необхідної точності й повноти для характеристики підвідомчих правовідносин, оскільки містить у собі загрозу територіального «перехрещення» повноважень різних органів. Тому значна частина науковців вважають необхідним виділяти територіальну підвідомчість. Територіальний показник використовується законодавцем як один із засобів (поряд з предметами відання) для визначення сфери суспільних відносин, повноважним суб'єктом яких виступає конкретний орган публічної влади, і розмежування компетенції органів, що виконують однорідні функції, мають рівний правовий статус або тотожні повноваження в однорідних за змістом правовідносинах. Такий підхід викликає симпатію, однак при більш глибокому аналізі виявляється достатньо дискусійним, адже, виділяючи територіальну підвідомчість, автори фактично говорять про територіальну основу діяльності органу чи посадової особи державної влади, яка є самостійним елементом її правового статусу. Тому розглядати територіальну основу як один із елементів підвідомчості, яка в свою чергу є складовою компетенції, вважаємо помилковим.

Другим елементом компетенції є повноваження. Реалізуючи їх, відповідний орган регулює різноманітні суспільні відносини шляхом надання прав учасникам суспільних відносин: органам, підприємствам, установам, організаціям, посадовим особам і громадянам, а також установам їх обов'язків. Можливість породжувати, змінювати чи припиняти права й обов'язки для інших і є тим засобом, за допомогою якого реалізуються покладені на орган завдання. Наявність повноважень на здійснення певного виду владних дій і є суттєвою ознакою юридичної компетентності відповідного органу [8, с.26]. В російсько-українському словнику термінів по теорії держави і права повноваження визначається як вид і міра владного впливу посадової особи на заінтересованого учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально-корисного результату [12, с.92]. Глумачний словник російської мови визначає термін «повноваження» як офіційно надане будь-кому право будь-якої діяльності, відання справ [10, с.571].

М.Н. Марченко доводить, що державно-владні повноваження практично виражаються у виданні державними органами від імені держави юридично обов'язкових нормативних та індивідуальних актів, в здійсненні ними контролю за суворим та неухильним дотриман-

ням вимог, що містяться в цих актах, в забезпеченні і захисту цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, роз'яснення і заохочення, а в необхідних випадках і заходів державного примусу [9, с.198].

Матеріальна сутність владних повноважень – це, звичайно, влада, що складається з організаційних, правових, матеріальних, речових, фінансових факторів, а також із так званого «домагання» на повагу цієї влади, тобто можливість удаватися до примусової охорони владних повноважень, погроза застосування сили для здійснення певної поведінки, що відповідає правам управомоченого суб'єкта [5, с.30].

Реалізація повноважень включає: а) видання обов'язкових до виконання на відповідній території велінь (акти нормативного та індивідуального характеру); б) захист цих велінь від порушень за допомогою власного впливу і примусової сили держави; в) матеріальне забезпечення виконання владних велінь; г) забезпечення виконання владних велінь заходами виховання, переконання, заохочення; д) скасування, припинення дії своїх раніше виданих актів і актів підконтрольних органів.

Класифікація повноважень залежить від виду компетенції, тобто власні компетенції відповідають постійні (власні) повноваження, делеговані – тимчасові (делеговані), договірні – повноваження, передані за договором. Ю.Тихомиров пропонує більш детальну класифікацію повноважень: а) по характеру повноважень, їх змісту і засобам здійснення; б) по видам суб'єктів, що використовують владні повноваження; в) по режиму застосування владних повноважень [13, с.145]. С. Шевчук поділяє повноваження на постійні, тимчасові (делеговані) і дискреційні [14, с.4]. Інколи до компетенції відносяться лише повноваження, звернені зовні, а тому стверджують, що повноваження, пов'язані з самоорганізацією, до складу компетенції не входять [6, с.186].

У зв'язку з прийняттям Господарського кодексу України у правовій системі України з'явилися нові для неї поняття організаційно-господарських відносин, організаційно-господарських зобов'язань, організаційно-господарських повноважень. У зв'язку з досліджуваною проблемою особливий інтерес викликає співвідношення понять «повноваження» і «організаційно-господарські повноваження».

У науковій літературі можна зустріти різноманітні підходи до визначення організаційно-господарських повноважень, їх змістовної та суб'єктної характеристики. В.М. Пашков, розглядаючи організаційно-господарські повноваження, вказує, що їх головна функція зводиться до створення практичного застосування нормативних положень шляхом прийняття управлінських рішень та здійснення контролю за їх виконанням [11, с.122]. В.М. Коваль вказує, що організаційно-господарські повноваження не виходять за межі організаційно-господарських відносин і зобов'язань [4, с.62].

І.М. Кравець стосовно суб'єктів організаційно-господарських повноважень відмічає, що вони не уповноважені владно керувати поведінкою суб'єктів господарювання, вони лише (при регулюванні господарської діяльності) упорядковують здійснення їх господарської

діяльності [7, с.46]. Інші науковці, навпаки, зазначають, що суб'єкти організаційно-господарських повноважень мають повноваження щодо організації господарської діяльності, управління іншими суб'єктами та/або контролю за їх діяльністю й розрізняють юридичні та фактичні підстави їх виникнення. Юридичними підставами можуть бути: а) акти законодавства, згідно з яким створюються або наділяються відповідними повноваженнями певні суб'єкти – органи господарського керівництва (центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування); б) установчі документи господарських організацій, у тому числі у вигляді господарських об'єднань; в) підприємницькі договори, що передбачають організацію діяльності двох або більше суб'єктів господарювання з делегуванням управлінських повноважень. Фактичними підставами є: а) відносини власності, що забезпечують власнику низку повноважень, у тому числі організаційного характеру (заснування господарських організацій/підприємств, закріплення за останніми майна на певному правовому титулі, призначення керівника та ін.); б) відносини контролю та підпорядкування (володіння більшістю голосів на загальних зборах, контроль органів управління тощо); в) делегування організаційно-управлінських повноважень на підставі акта законодавства для сфери державної та комунальної власності або на підставі договору з будь-якими суб'єктами в не заборонених законом випадках [3, с.311].

Класифікацію суб'єктів організаційно-господарських повноважень здійснюють: а) за формами власності (державні, комунальні, приватно-колективні); б) за фактичними та/або юридичними підставами (материнське підприємство щодо дочірнього підприємства; холдингова компанія щодо її корпоративних підприємств; господарське об'єднання щодо підприємств учасників; власник майна підприємства або уповноважена ним особа щодо підприємств невластників; особа, яка має важелі контролювати іншу особу – суб'єкта господарювання на підставі договору, закону, володіння контрольним пакетом акцій або відповідною часткою в майні, більшістю голосів на загальних зборах тощо) [1, с.81].

В.С. Щербина зауважує, що в Господарському кодексі України відсутня норма, яка б чітко визначала коло суб'єктів організаційно-господарських повноважень, зміст останніх і критерії віднесення тих чи інших учасників відносин у сфері господарювання до суб'єктів організаційно-господарських повноважень [15, с. 234].

Більш обґрунтованою видається класифікація суб'єктів організаційно-господарських повноважень за такими критеріями: 1) форма здійснення організаційно-господарської діяльності; 2) характер організаційно-господарських повноважень; 3) межі здійснення організаційно-господарських повноважень; 4) сфера здійснення організаційно-господарських повноважень [7, с.52-54].

Враховуючи вищенаведене, достатньо поширеним є підхід, відповідно до якого організаційно-господарські повноваження – це сукупність прав та обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування, господарських об'єднань, власників майна, у тому

числі власників корпоративних прав та інших суб'єктів, яким вони делегуються, з управління господарською діяльністю та/або її регулювання, складовою якої є контроль [2, с.82].

Наведене свідчить, що трактування терміну «повноваження» у фахівців конституційного, муніципального, адміністративного права (науковців сфери публічно-правових наук) й фахівців господарського права (науковців сфери приватно-правових наук) суттєво відрізняється. Для теорії держави і права, конституційного, муніципального, адміністративного права суб'єктами повноважень можуть бути лише органи державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно до норм господарського права, суб'єктами повноважень можуть бути не лише органи публічної влади, а й власник, який є засновником суб'єктом господарювання, материнське підприємство щодо дочірнього підприємства; холдингова компанія щодо її корпоративних підприємств; господарське об'єднання щодо підприємств учасників тощо.

При цьому слід зазначити, що в нормах Господарського кодексу України [2] закріплюються різні терміни «повноваження», «організаційно-господарські повноваження», «організаційно-управлінські повноваження» (ст. 176), «організаційно-установчі повноваження» (ст. 135), «управлінські повноваження» (ст. 135), що вимагає їх ретельного аналізу.

Термін «повноваження» використовується для характеристики правового статусу органів публічної влади (статті 11, 22, 23, 192, 214, 380, 416); особи яка прирівнюється до працівника покупця (замовника), постачальника (ст. 34), трудового колективу (ст. 65); ліквідаційної комісії (ст. 91); правління (ст. 103); комерційного агента (ст.ст. 295, 296, 298, 304); власника (ст. 337). Враховуючи суттєві відмінності між зазначеними суб'єктами, використання терміну «повноваження» для характеристики їх правового статусу навряд чи можна вважати досконалим правовим регулюванням.

Згідно ч. 6 ст. 3 Господарського кодексу України, під організаційно-господарськими відносинами розуміються відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю. Відповідно до ст. 2 Господарського кодексу України, учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

Тобто характерними рисами цих відносин є те, що вони складаються у процесі управління (організації, регулювання, контролю, керівництва) господарською діяльністю, здійснюються на основі відносин власності й носять господарсько-управлінський (організаційно-господарський) характер, є відносинами «по вертикалі». При цьому, враховуючи положення ч. 1 ст. 4 Господарського кодексу України, господарські відносини необхідно відмежовувати від адміністративних та

інших відносин управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання.

Більш детальне розуміння суті й змісту вказаних повноважень отримуємо, аналізуючи зміст ч. 10 ст. 22 Господарського кодексу України, відповідно до якої органам управління, які здійснюють організаційно-господарські повноваження стосовно суб'єктів господарювання державного сектора економіки, забороняється делегувати іншим суб'єктам повноваження щодо розпорядження державною власністю і повноваження щодо управління діяльністю суб'єктів господарювання, за винятком делегування названих повноважень, відповідно до закону, органам місцевого самоврядування та інших випадків, передбачених відповідними законодавчими актами.

Згідно ст. 176 Господарського Кодексу України, організаційно-господарськими визнаються господарські зобов'язання, що виникають у процесі управління господарською діяльністю між суб'єктом господарювання та суб'єктом організаційно-господарських повноважень, в силу яких зобов'язана сторона повинна здійснити на користь другої сторони певну управлінсько-господарську (організаційну) дію або утриматися від певної дії, а управнена сторона має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язку. Отже, із вказаної норми випливає, що законодавець розглядає організаційно-господарські зобов'язання як двосторонній зв'язок, в якому обов'язки можуть нести обидві сторони. Також обидві сторони можуть мати і права, і обов'язки. Певну управлінсько-господарську дію повинна здійснити «зобов'язана сторона» (а не обов'язково суб'єкт господарювання). І право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язку надається відповідно вказаного правового припису не суб'єкту організаційно-господарських повноважень, а «управленій стороні».

Такий підхід до правового регулювання суспільних відносин у вказаній сфері є недосконалим й тому завжди буде створювати ґрунт не лише для наукових дискусій, а й для непорозумінь чи навіть конфліктів.

Висновки. На наш погляд, для регулювання правового статусу різних суб'єктів господарських відносин необхідно використовувати різні терміни. Усталеною є практика використання терміну «повноваження» для характеристики правового статусу органів державної влади та місцевого самоврядування, а для суб'єктів, які не мають можливостей публічного примусу, більш доречним видається використання термінів «права», «обов'язки». Необхідне розуміння змісту і специфіки відносин, які регулюються відповідними нормами, а також підбір термінів, що відповідали б змісту явища, яке ним позначається.

Підсумовуючи усе вищевказане, вважаємо доцільним зазначити, що теоретичне осмислення положень Господарського кодексу України щодо організаційно-господарських повноважень, розроблення і впровадження рекомендацій з практичної реалізації цих по-

ложень з метою підвищення ефективності економіки та утвердження суспільного господарського порядку є однією з найактуальніших проблем правової науки. Категорія організаційно-господарських повноважень, законодавчо започаткована Господарським кодексом України, потребує глибокого і системного теоретичного опрацювання.

Література:

1. Вінник О.М. Господарське право: навчальний посібник / О.М. Вінник. – 2-ге вид., змін. та доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 81 (766 с.)
2. Господарське право: підручник. за заг. ред. Д.В. Задохайла, В.М. Пашкова. – Х.: Право, 2012. – 696 с.
3. Задохайло Д.В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави: монографія / Д.В. Задохайло. – Харків: Юрайт, 2012. – С. 311 (456 с.)
4. Коваль В.М. Організаційно-господарські відносини і зобов'язання / В.М. Коваль. – Економіка і право, 2011. – № 3. – С. 62
5. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Вентурі., 1998. – С. 30.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. /Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1995.- Т.1. – С. 186.
7. Кравець І.М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: монографія / І.М. Кравець. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 46 (240 с.)
8. Кутафін О.Е., Шермет К.Ф. Компетенция местных Советов: Учеб. пособие. – М.: Юрид. лит., 1986. – С. 26.
9. Марченко М.Н. Теория государства и права. Учебник.- М.: Юрид.лит., 1996. – С. 198
10. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. –М.: Юрид. лит., 1993. – С. 571
11. Пашков В.М. Проблеми правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я (господарсько-правовий контекст). – К.: МОРИОН, 2009. – С. 122 (448 с.)
12. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / Под общей редакцией Н.И.Панова. – Харьков, 1993. – С. 92.
13. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 145.
14. Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа. // Юрид. практика. – 1997. – N 7. – С. 4.
15. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права: монографія / В.С. Щербина. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – С. 234 (264 с.)
16. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
17. Господарський кодекс України.//Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

Любченко П. М., Берездецький Ю. М. Організаційно-хозяйственные полномочия: проблемы теории и практики

Аннотация. В статье исследуются вопросы правового регулирования организационно-хозяйственных полномочий участников хозяйственных правоотношений.

Ключевые слова: полномочия, компетенция, организационно-хозяйственные полномочия.

Lybchenko P., Berezdeckiy J., Organizational and economic powers: theory and practice

Summary. The article examines the legal regulation of organizational and economic powers of members of the business relations.

Key words: powers, competence, organisational and economic powers.