

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИКИ

УДК 346.2:342.9

О.П. Віхров,
канд. юрид. наук,
доцент Київського
слав'янознавчого університету

ПРО РОЗМЕЖУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН

Проблема співвідношення господарських відносин з адміністративними є не такою гострою, ніж проблема співвідношення господарських і цивільних відносин [1], але не менш складною і значущою. Крім суто теоретичного (онтологічного), особливої увагу заслуговує практичний аспект цієї проблеми. Важливе наукове і практичне значення має кваліфікація певних відносин в економіці як господарських, таких, що регулюються Господарським кодексом (далі – ГК) України та іншими актами господарського законодавства з метою адекватного і правильного застосування щодо них господарсько-правових норм і відповідного правового інструментарію, розробки і впровадження практичних рекомендацій із вдосконалення зазначеного законодавства і практики його реалізації, більш ефективного вирішення економічних і соціальних завдань.

Як відомо, з числа господарських найтіснішим чином межують з адміністративними організаційно-господарські відносини, які є одним із видів господарських відносин (ч. 4 ст. 3 ГК України) і складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю (ч. 6 ст. 3 ГК України). Ці відносини виступають невід'ємною складовою предмету правового регулювання ГК України, а, відповідно, галузі господарського законодавства (і права).

Категорія організаційно-господарських відносин є новелою ГК України і тільки починає набувати увагу юристів – науковців. Окремі питання зазначених відносин розглядаються в науковій і навчальній літературі з господарського права. Осмислюється місце цих відносин у системі господарювання [2, с. 12–16; 3, с. 8–9], визначаються сфери їх виникнення та існування [4, с. 27; 5, с. 13–14] тощо. Окремі аспекти організаційно-господарських відносин відображені в монографічних дослідженнях [6, с. 405–432; 7, с. 46–51] і наукових статтях [8; 9 та ін.]. Питання ж співвідношення господарських (організаційно-господарських) відносини з адміністративними

ми поки що не були предметом дослідження в господарсько-правовій теорії, хоча в науці адміністративного права подібні намагання вже є [10].

Виходячи з викладеного, метою даної статті є виявлення на основі відповідних положень ГК України легальних критеріїв відмежування господарських (переважним чином організаційно-господарських) відносин від відносин адміністративних.

Для розв'язання поставленої проблеми доцільно насамперед звернутися до нормативних джерел – відповідних положень ГК України. Легальна основа її розв'язання, як уявляється, міститься у абз. 6 ч. 1 ст. 4 ГК, згідно якого не є предметом регулювання цього Кодексу адміністративні та інші відносини управління за участю 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. Грунтуючись на цій правовій нормі і використовуючи закони формальної логіки, можна дійти такого висновку: відносини, що складаються у процесі управління господарською діяльністю за участю суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування виступає як суб'єкт, наділений господарською компетенцією, і безпосередньо здійснює організаційно-господарські повноваження щодо суб'єкта господарювання (суб'єкт організаційно-господарських повноважень), регулюються ГК України, тобто є відносинами господарськими. Згідно ст. 3 ГК це і є організаційно-господарські відносини – ті, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю.

Іншими словами, господарськими (організаційно-господарськими) слід вважати відносини управління за участю суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або орган місцевого самоврядування: по-перше, наділений господарсь-

© О.П. Віхров, 2008

кою компетенцією і, по-друге, здійснює організаційно-господарські повноваження (реалізує зазначену компетенцію) безпосередньо щодо суб'єкта господарювання. Таким чином, зазначені норми Кодексу надають два легальних критерії, на основі яких можливо відокремлення господарських (і, насамперед, організаційно-господарських) відносин від адміністративних й інших відносин управління.

Виходячи із другого з названих критеріїв, який вважається простішим, щодо певної групи відносин висновок може бути тільки однозначним: не регулюються ГК України (і не можуть бути визнані господарськими) відносини у сфері господарювання, які складаються між окремими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, хоча й наділені господарською компетенцією, але без безпосередньої участі суб'єктів господарювання. Зокрема, не є господарськими субординаційні, координаційні чи інші відносини між різними органами державної влади, органами місцевого самоврядування, навіть якщо вони складаються у сфері господарювання і спрямовані на організацію та оптимізацію господарських зв'язків (між Кабінетом Міністрів України і міністерством, відомством, між окремими міністерствами, відомствами, між будь-яким з останніх й місцевими державними адміністраціями, радами, виконавчими органами рад та інші подібні).

Щодо першого критерія, то відмежування господарських (організаційно-господарських) відносин від «адміністративних та інших відносин управління за участю суб'єктів господарювання» виглядає складнішим. Насамперед вважається не зайвим зауважити: зазначена норма Кодексу відображає той закономірний факт, що адміністративно-правові відносини є лише однією з форм опосередкування державно-управлінських відносин. Неправомірність віднесення до адміністративного права регулювання всіх відносин управлінського характеру, в яких беруть участь органи держави, підкреслюється і у господарсько-правовій літературі [11, с. 226–227; 12, с. 23], і в адміністративно-правовій. Як справедливо відзначають автори академічного курсу з адміністративного права, неможливо усі прояви державного управління охопити у повному обсязі адміністративно-правовим регулюванням; певна кількість державно-управлінських відносин регулюється конституційним, фінансовим, земельним, екологічним та іншими галузями права [13, с. 186], у тому числі правом господарським.

Визначальним у відмежуванні господарських відносин від адміністративних та інших відносин управління згідно вказаної норми Кодексу, як уявляється, буде питання, чи носить у відповідних відносинах компетенція органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого органу щодо суб'єкта господарювання господарський

характер, чи є його повноваження господарськими (організаційно-господарськими). Якщо така компетенція вказаного органу буде визнана господарською, то це означає, що відповідні відносини регулюються ГК, є господарськими (організаційно-господарськими) відносинами. Сказане знаходить підтвердження і в інших нормативних положеннях Кодексу, зокрема у ст. 2, згідно якій учасниками відносин у сфері господарювання є лише ті органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією.

Не торкаючись дискусійних аспектів поняття господарської компетенції, доречно уточнити: під господарською компетенцією в теорії господарського права розуміється сукупність конкретних прав (повноважень) і обов'язків учасників господарських відносин, якими вони володіють безпосередньо в силу закону для виконання покладених на них завдань і функцій [14, с. 10]. Щодо легального розуміння цього поняття, то виходячи зі змісту ст. 55 ГК України, господарською компетенцією суб'єкта господарювання слід вважати сукупність його господарських прав та обов'язків. Аналогічним чином, господарською компетенцією органу державної влади або органу місцевого самоврядування (ст. 8 ГК України) слід також вважати ту компетенцію, що охоплює сукупність суб'єктивних юридичних прав та обов'язків відповідного органу у сфері господарювання, при чому, істотною умовою виступає обставина, що ці права та обов'язки повинні бути цілеспрямовані на організацію господарської діяльності, регулювання її та управління нею.

Відповідно до сказаного господарською слід вважати компетенцію органів, які здійснюють управління і регулювання господарської діяльності на рівні господарських систем (підсистем) – в окремих секторах, сферах, галузях (підгалузях) економіки тощо, а також щодо автономних суб'єктів господарювання. Ці органи, як правило, виступають центрами господарських систем, або є власниками (засновниками) автономних суб'єктів. У теорії господарського права ці органи характеризуються як органи загальної господарської компетенції, тобто такі, що наділені повноваженнями у рішенні в межах законодавства всього кола питань господарської діяльності відповідної системи [14, с. 22].

Крім того, в теорії виділяються і органи спеціальної господарської компетенції. Такою прийнято вважати компетенцію органів, які наділені повноваженнями щодо рішення визначеного кола питань діяльності суб'єктів господарювання. Компетенція вказаних органів носить господарський характер, оскільки в повній мірі чи переважно стосується саме господарської діяльності, спрямована на її організацію, регулювання та управління нею [15, с. 32]. До цієї

групи органів можуть бути віднесені, зокрема, ті, які на рівні національної економіки або економіки окремих регіонів чи територій здійснюють антимонопольно-конкурентне регулювання, державну реєстрацію суб'єктів господарювання, ліцензування та патентування господарської діяльності, організують і забезпечують проведення приватизації державного та комунального майна чи виконують інші функції з регулювання економічної (господарської) діяльності та управління нею [5, с. 109–110].

Зважаючи на повністю або переважно господарський характер компетенції обох наведених груп органів; вони можуть бути визначені як господарські органи. Така назва, як уявляється, у достатній мірі відображає основний предмет і сферу діяльності зазначених органів, відповідно ідентифікує їх, є зручною для вживання і може буде використана в теорії і практиці.

Відносини, що складаються між органами зазначених груп (господарськими органами) та суб'єктами господарювання при реалізації вказаними органами їхньої загальної або спеціальної господарської компетенції (організаційно-господарських повноважень) щодо названих суб'єктів, слід визнати господарськими (організаційно-господарськими) відносинами відповідно до абз. 6 ч. 1 ст. 4 ГК України. Саме тут, як уявляється, пролягає межа між господарськими та адміністративними відносинами, а також і відповідними галузями права (законодавства).

Слід підкреслити, що господарським (організаційно-господарським) відносинам на відміну від адміністративних у більшій мірі притаманна допустима диспозитивність, вони виступають як відносини партнерства, учасники яких спрямовують свою діяльність на рішення спільних завдань відповідно до встановлених Конституцією України і Господарським кодексом мети і правових засад здійснення господарської діяльності, розвитку підприємництва, підвищення ефективності суспільного виробництва, забезпечення його соціальної спрямованості, утвердження суспільного господарського порядку в економічній системі України. При чому, як відзначається у спеціальній літературі, відносини партнерства поширюються й на сфери державної реєстрації суб'єктів господарювання, отримання ними ліцензій, дозволів, доступу до природних, фінансових, трудових, інших ресурсів, контролю за господарською діяльністю, відповідальності та інші [16, с. 37–41].

Разом з тим не можна обійти увагою, що певними повноваженнями (компетенцією) у сфері господарювання наділені також органи державного пожежного нагляду, державного санітарно-епідеміологічного нагляду, державного ветеринарно-санітарного контролю, державного контролю за додержанням

законодавства про карантин рослин та деякі інші, що здійснюють переважно лише нагляд і контроль за окремими сторонами господарської діяльності (окремими сторонами діяльності суб'єктів господарювання). Хоча це в певній мірі дає підстави позначити компетенцію зазначених органів також як господарську, але така їхня компетенція суттєво відрізняється від загальної та спеціальної господарської компетенції вищезазначених центрів господарських систем та інших господарських органів. Характер компетенції органів нагляду і контролю, як названих, так і деяких інших щодо суб'єктів господарювання, не складає основний, сутнісний зміст діяльності цих органів, їхня компетенція поширюється на всі сфери суспільного життя, у тому числі й на сферу економіки (господарської діяльності), але не тільки на цю сферу і не переважно на неї.

Відповідно відносинам між суб'єктами господарювання та зазначеними органами санітарно-епідеміологічного чи іншого нагляду та контролю при реалізації ними їхньої компетенції у сфері господарювання складно надати чітку й однозначну характеристику як господарським відносинам. Непросто визначити, у компетенції яких з названих і подібних органів «питома вага» господарських питань є більшою чи меншою, або, іншими словами, компетенція яких з цих органів є господарською в достатній мірі, щоб вважатися такою в розумінні абз. 6 ч. 1 ст. 4 ГК України і надавати підстави для віднесення відповідних відносин до категорії господарських.

З огляду на те, що функції зазначених органів полягають лише у нагляді і контролі за певними сторонами господарської діяльності, В. К. Мамутовим свого часу була обґрунтована точка зору, згідно якій ці органи і виконувані ними функції були визначені як адміністративно-господарські [15, с. 49]. Пізніше В. К. Мамутов уточнив, що нагляд за господарською діяльністю з боку різних інспекцій належить до предмету адміністративного права [11, с. 226].

Нині з прийняттям Господарського кодексу України зміст його положень щодо організаційно-господарських відносин, зміст його ст. 19 «Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю» і глави 27 «Адміністративно-господарські санкції», а також зміст Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р., як уявляється, здатні дати підстави для повернення до точки зору про адміністративно-господарську природу вказаних функцій зазначених органів. Відповідно і відносини, які складаються при виконанні названими органами їхніх функцій щодо суб'єктів господарювання (при реалізації їхньої компетенції, повноважень), могли б бути визначені як адміністративно-господарські, такі що у сучасних умовах

виступають предметом спільного регулювання господарського і адміністративного права.

Як справедливо відзначає В. В. Хахулін, деякі групи (види) відносин з точки зору їх змістовної характеристики можуть входити до предмету регулювання не однієї, а декількох галузей права одночасно [17, с. 17]. Не можна не погодитися з В. В. Лаптевим, що галузі права в «чистому» вигляді у більшості випадків виділити неможливо [18, с. 102]. Це є відображенням реального життя, де різні види відносин існують у тісному взаємозв'язку, взаємно переплітаються і перехрещуються, проникають одне в одне, стаючи складними за структурою і змістом, що позначається на їх регулюванні правом.

Виходячи із сказанного, відповідні норми законодавства (права), насамперед ті, що регулюють охарактеризовану групу відносин з нагляду і контролю за певними сторонами господарської діяльності, складають правовий інститут, що, як уявляється, є суміжним для господарського і адміністративного права, подібно тому, як існують суміжні інститути господарського і цивільного, господарського і фінансового [7, с. 50], господарського та екологічного [19, с. 50–68], господарського і митного, податкового [20, с. 9] чи інших галузей права.

Слід відзначити, що питання про визнання існування адміністративно-господарських відносин і адміністративно-господарського права свого часу активно дискутувалося в теорії і давно вирішене позитивно. Різниця в поглядах з цього питання в основному зводилася до того, що супротивники визнання господарського права самостійною галуззю розглядали адміністративно-господарське право як частину адміністративного, а прихильники господарсько-правової концепції вважали, що цей термін може умовно застосовуватися для позначення певних груп «вертикальних» господарських (господарсько-управлінських) відносин [15, с. 109–110]. У сучасний період ідея адміністративно-господарського права використовувалася розробниками проекту ЦК України стосовно до предмету регулювання ГК [21, с. 114] і в якійсь мірі знайшла у ньому відображення, зокрема у вигляді включення до Кодексу окремого виду господарських санкцій — адміністративно-господарських.

Разом з тим сучасне бачення адміністративно-господарського права, обумовлене змінами в системі організації економічних відносин, а також прийняттям ГК України та офіційним визначенням у ньому основоположних категорій господарського права (насамперед категорій господарських і, особливо, організаційно-господарських відносин), як уявляється, дає підстави для трактування адміністративно-господарського права саме як суміжного правового інституту. Термін «адміністративно-гос-

подарські», зокрема, вважається цілком прийнятним для позначення відносин, що складаються при реалізації контрольно-наглядовими органами їхніх повноважень щодо суб'єктів господарювання, а також і для характеристики суміжного правового інституту, норми якого регулюють ці відносини.

Причому, в адміністративно-правовому аспекті стосовно вказаних відносин (а, відповідно, й інституту адміністративно-господарського права) на перший план висувуються традиційні для цієї галузі питання регулювання організаційно-структурної побудови органів нагляду і контролю, їх правосуб'єктності, функцій і повноважень, правового статусу керівника органу, правових актів управління та інші подібні. Слід відзначити, що з реформуванням українського адміністративного права, створенням оновленої доктринальної моделі адміністративного праворозуміння цей традиційний для даної галузі права підхід не зазнав істотних змін [22 та ін.].

У господарсько-правовому аспекті акцент у зазначених відносинах і відповідних правових нормах переноситься на сутнісне правове регулювання самих цих відносин, визначення взаємних прав та обов'язків їх сторін як учасників господарської діяльності. Слід відзначити, що саме такий господарсько-правовий аспект є переважаючим з точки зору захисту прав суб'єктів господарювання, підвищення ефективності суспільного виробництва, утвердження суспільного господарського порядку в економічній системі. Логічним підтвердженням сказаному, зокрема, служать і відповідні положення Закону України від 5 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Разом з тим не можна заперечувати тісний зв'язок між зазначеними аспектами відносин, що знов таки свідчить про тісне переплетіння відповідних груп адміністративних і господарських відносин і ще раз підтверджує наявність підстав вести мову про них як предмет спільного регулювання адміністративного і господарського права.

У цьому плані варто зазначити, що розмежування господарських відносин з цивільними, адміністративними або з якимись іншими суміжними відносинами само по собі не має принципового значення у практиці господарювання, а також і у господарсько-правовій теорії. Господарське право межує не тільки з цивільним, адміністративним, а також з фінансовим, аграрним, екологічним й іншими галузями права, з якими воно має певні суміжні норми та інститути. Останні об'єднуються навколо самостійного, оригінального нормативного масива господарського права (господарського законодавства), який сам по собі ґрунтується на поєднанні публічних і приватних

засад, і разом із зазначеними суміжними включає і самостійні інститути, які неможливо віднести до будь якої з названих чи інших галузей права (інститути банкрутства, правового режиму державного та комунального майна, інститути господарського планування і програмування, ціноутворення, науково-технічної та інноваційної діяльності, правового забезпечення функціонування ринків фінансових послуг, ринків електричної енергії, нафтогазової продукції, телекомунікаційних послуг та ін.).

Отже, у реальному житті господарські відносини існують поруч з іншими видами відносин, що регулюються правом, перехрещуються з ними. У цілому виділення однорідних груп або видів відносин, а відповідно і галузей права, може бути здійснено за різними критеріями, як, наприклад, за певним критерієм виділяються у відповідну галузь норми кримінального права. Зміна і ускладнення суспільних зв'язків викликає до життя не тільки нові правові норми, а й нові критерії їх класифікації на галузі. Це цілком відповідає практиці і теоретичним поглядам вчених багатьох країн, де галузевій належності тих або інших правових норм й інститутів не приділяється принципове значення. Більш важливим є групування норм з метою доцільності для практичного використання [23, с. 34–35; 24, с. 55].

Що стосується ГК України, то він здійснює розмежування відносин у сфері господарювання з іншими видами відносин з прикладною метою — визначити область чинності його норм, встановити коло відносин, які регулюються цим Кодексом.

Підводячи підсумок, доречно ще раз підкреслити, що норми ГК України містять легальні критерії відмежування господарських (організаційно-господарських) відносин від адміністративних. Господарськими (організаційно-господарськими) відносинами є ті, що складаються між господарськими органами (суб'єктами організаційно-господарських повноважень) та суб'єктами господарювання при реалізації вказаними органами їхньої загальної або спеціальної господарської компетенції (повноважень) щодо названих суб'єктів у процесі управління господарською діяльністю. Разом з тим є певні групи відносин, що виступають предметом спільного регулювання господарського та адміністративного права.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі, як уявляється, пов'язані з всебічним дослідженням нової господарсько-правової категорії організаційно-господарських відносин.

Література

1. Знаменский Г. Л. Блеск и нищета современной цивилистики // Економіка та право.— 2004.— № 2 (9).— С. 5–10.

2. Щербина В. С. Господарське право: Підручник.— К.: Юрінком Інтер, 2005.— 592 с.

3. Хозяйственное право: Учебное пособие / Под ред. Н. А. Саниахметовой.— Х.: Одиссей, 2005.— 640 с.

4. Вінник О. М. Господарське право: Курс лекцій.— К.: Атіка, 2004.— 624 с.

5. Хозяйственное право Украины / Под ред. А. С. Васильева, О. П. Подцерковного.— Харьков: Одиссей, 2006.— 496 с.

6. Беляневич О. А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти).— К.: Юрінком Інтер, 2006.— 592 с.

7. Подцерковний О. П. Прошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики.— К.: Юстиніан, 2006.— 424 с.

8. Ілларіонов О. Ю. Проблеми вдосконалення правового регулювання організаційно-господарських відносин у нафтогазовому комплексі України // Економіка та право.— 2007.— № 1.— С. 70–78.

9. Вітров О. Організаційно-господарські правовідносини: загальне та особливе // Підприємництво, господарство і право.— 2007.— № 9.— С. 100–103.

10. Рябченко О. Зміст державного регулювання господарської діяльності // Право України.— 2006.— № 1.— С. 81–84.

11. Мамутов В. К. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности (методология, направления).— К.: Наукова думка, 1982.— 240 с.

12. Замойский И. Е. Эффективность хозяйственно-правовой работы.— К.: Наукова думка, 1982.— 172 с.

13. Адміністративне право. Академічний курс: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія В. Б. Авер'янов (голова).— К.: Юридична думка, 2004.— 586 с.

14. Мамутов В. К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности.— М.: Юридическая литература, 1964.— 268 с.

15. Мамутов В. К. Предприятие и вышестоящий хозяйственный орган.— М.: Юридическая литература, 1968.— 240 с.

16. Партнерство публічної влади, громадськості та приватного сектору у процесах місцевого розвитку: Монографія / Є. О. Фишко, О. В. Бойко-Бойчук, В. М. Вакуленко та ін.; За ред. Є. О. Фишка.— К.: Вірий, 2003.— 168 с.

17. Хахулин В. В. О границах предмета гражданского-правового регулирования // Регулирование личных неимущественных и имущественных отношений граждан в Гражданском кодексе Украины: Материалы круглого стола (6 февраля 2007 г.) / Отв. ред. Е. В. Зверева.— Донецк: ДонУЭП, 2007.— 58 с.

18. Лаптев В. В. Некоторые проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Государство и право.— 2005.— № 5.— С. 102–110.

19. Бобкова А. Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности.— Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2000.— 308 с.

20. Зельдіна О. Р. Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання: Автореф. дисертації ... докт. юрид. наук. 12.00.04.— Донецьк, 2007.— 34 с.

21. Мамутов В. К., Ющик А. И. О предмете кодификации и беспредметной критике // Вісник господарського судочинства.— 2007.— № 2.— С. 110–120.

22. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України.— 2006.— № 5.— С. 11–17.

23. Хозяйственное право: Учебник / Под ред. В. К. Мамутова.— К.: Юрінком Інтер, 2002.— 912 с.

24. Цивільне право України: Підручник: Кн. 1 / За ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової.— К.: Юрінком Інтер, 2002.— 720 с.

Подано до редакції 03.04.2008 р.