

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

УДК 338.24.346

**В.А. Устименко,**

*д-р юрид. наук,  
заместитель директора по научной работе*

**А.А. Афоничкин,**

*соискатель*

*Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Донецк*

### ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

В сфере управления хозяйственной деятельностью одно из центральных мест занимают отношения субъектов хозяйствования с органами государственной власти и местного самоуправления, которые, реализуя экономическую политику государства, оказывают существенное влияние на осуществление хозяйственной деятельности.

Анализ материалов судебной практики, практика хозяйствования указывают на существование ряда проблем в сфере управления хозяйственной деятельностью, связанных с нарушением прав субъектов хозяйствования. Это свидетельствует о несовершенстве правового регулирования данной сферы отношений, чему в значительной степени способствует недостаточно изученная правовая природа отношений в сфере управления хозяйственной деятельностью.

Поэтому в целях создания соответствующих правовых, экономических и организационных условий осуществления хозяйственной деятельности, актуальным являются теоретические исследования правовой природы отношений в сфере управления хозяйственной деятельностью, а также разработка рекомендаций по совершенствованию соответствующих положений хозяйственного законодательства.

Исследования отношений в данной сфере приобретают актуальное научное и практическое значение с момента вступления в силу Хозяйственного кодекса Украины, в ст. 3 которого законодатель указал на существование организационно-хозяйственных отношений как отношений в сфере управления хозяйственной деятельностью, в то же время в ст. 239 охарактеризованы административно-хозяйственные отношения как отношения, возникающие по поводу применения к субъектам хозяйствования уполномоченными органами государственной власти или органами местного само-

управления административно-хозяйственных санкций [1]. Теоретические исследования по данной проблеме были проведены в свое время В. К. Мамутовым, Г. Л. Знаменским [2], В. С. Щербиной [3; 4], правовую характеристику организационно-хозяйственных отношений раскрывает О. П. Вихров [5]. Вместе с тем В. К. Мамутов указывает на существование спектра хозяйственно-управленческих отношений, которые определяет как административно-хозяйственные [6; 7]. Это дает основания для детального изучения отношений в сфере управления хозяйственной деятельностью.

*Цель статьи – дать правовую характеристику отношениям в сфере управления хозяйственной деятельностью.*

Следует отметить, что в соответствии со ст. 2 Хозяйственного кодекса Украины только те органы государственной власти и местного самоуправления являются участниками отношений в сфере хозяйствования, в том числе управления хозяйственной деятельностью, которые наделены хозяйственной компетенцией. Участниками отношений в сфере хозяйствования также являются граждане, общественные и другие организации, которые выступают учредителями субъектов хозяйствования или осуществляют относительно них организационно-хозяйственные полномочия на основе отношений собственности [1, с. 10; 8, с. 7].

В юридической литературе под компетенцией понимается совокупность установленных в официальной форме прав и обязанностей, т. е. полномочий какого-либо органа или должностного лица, которые определяют возможность этого органа или должностного лица принимать обязательные для выполнения решения, организовывать и контролировать их выполнение, применять в необходимых случаях меры ответственности [9, с. 196].

© В.А. Устименко, А.А. Афоничкин, 2008

## Взаимодействие законодательных актов в сфере управления хозяйственной деятельностью

В административном праве, где категория «компетенция» получила наиболее детальную научную разработку, ее понимают как совокупность прав и обязанностей властного характера, которыми наделены органы государственной исполнительной власти с целью реализации функций государственного управления. В литературе по хозяйственному праву категория «хозяйственная компетенция» имеет двойственный характер, поскольку объединяет публично-правовой и частно-правовой элементы [8, с. 8].

В. К. Мамутов считает, что компетенция — это совокупность имеющихся у субъекта прав и обязанностей, постоянно закрепленных за ним законом, и, если речь идет о компетенции в решении хозяйственных вопросов, то целесообразно говорить о хозяйственной компетенции [10, с. 61].

Указом Президента Украины «О системе центральных органов исполнительной власти» от 15.12.1999 г. установлен перечень государственных органов, относящихся к органам общей и специальной хозяйственной компетенции: Кабинет Министров Украины, система центральных органов исполнительной власти Украины, в том числе министерства, государственные комитеты (государственные службы), центральные органы исполнительной власти со специальным статусом, правительственные органы государственного управления [11].

Органы государственной власти, которые организуют и регулируют хозяйственную деятельность, В. К. Мамутов и В. Н. Гайворонский характеризуют как органы хозяйственного руководства и подразделяют их на органы общей (органы законодательной и исполнительной власти, органы местного и регионального самоуправления) и специальной хозяйственной компетенции (управленческие подразделения органов общей компетенции, функциональные органы хозяйственного руководства, которые являются субъектами организации хозяйствования по отдельным направлениям в отношении всех субъектов хозяйствования, например, Антимонопольный комитет Украины) [2, с. 372–376].

К органам хозяйственного руководства также относят органы управления хозяйственными объединениями, в частности «Укртрансстрой», «Укравтодор», «Укрдорстрой», «Укррудпром» и другие [2, с. 376].

Следует обратить внимание на позицию В. Ф. Джурука, Р. Г. Новиковой, И. Х. Темкижева, отраженную в Научно-практическом комментарии к Хозяйственному кодексу Украины (под общей редакцией В. К. Мамутова), согласно которой словосочетание «наделенный хозяйственной компетенцией» в большинстве случаев применяется к органам государственной власти и местного самоуправления [1, с. 376].

Таким образом, органы хозяйственного руководства — это органы государственной власти и ме-

стного самоуправления, органы управления хозяйственными объединениями, учредители субъектов хозяйствования, которые, обладая хозяйственной компетенцией, организуют и регулируют хозяйственную деятельность.

Хозяйственная компетенция органа хозяйственного руководства — это совокупность установленных законодательством прав и обязанностей органа хозяйственного руководства, его должностного лица, которые определяют возможность этого органа, его должностного лица принимать обязательные для исполнения решения в сфере управления хозяйственной деятельностью, организовывать и контролировать их исполнение, применять в необходимых случаях санкции к нарушителям.

Отраслевая принадлежность отношений в сфере управления хозяйственной деятельностью сложна и получает неоднозначную юридическую квалификацию.

В. Б. Аверьянов рассматривает такие отношения с позиции норм административного права как отношения жесткой властной вертикали — «власть-подчинение», в которых орган государственной власти является «субъектом публичной администрации» [12, с. 117]. При этом не учитывается тот факт, что такие отношения возникают при непосредственном осуществлении хозяйственной деятельности субъектами хозяйствования и затрагивают их права и интересы.

Следует отметить, что административное право регулирует общественные отношения, которые возникают в сфере функционирования исполнительной власти с целью обеспечения эффективности функционирования механизма государственного управления и порядка в обществе [13, с. 48]. В данном случае следует согласиться с мнением Г. Л. Знаменского о том, что стабильность экономики основывается не на голом администрировании, а на учете интересов субъектов хозяйствования, на гармоничном сочетании этих интересов с интересами общества [14, с. 23].

Некоторые ученые считают, что органы местного самоуправления являются исключительно субъектами организационно-хозяйственных отношений [15, с. 145, 177].

Существует мнение, что хозяйственные отношения, в которых участвуют территориальные громады и органы местного самоуправления (с учетом специфики субъектов таких отношений) являются публично-хозяйственными [16, с. 22].

В. С. Щербина выделяет сферу непосредственного осуществления хозяйственной деятельности и сферу управления ею; относит органы государственной власти и местного самоуправления к субъектам хозяйственного права, а отношения между субъектами хозяйствования и органами государственной власти и местного самоуправле-

## Взаємодія законодавчих актів у сфері управління господарською діяльністю

ния — к сфере управления хозяйственной деятельностью [3, с. 59; 4, с. 14–16].

Анализируя отношения между субъектами хозяйствования и органами Государственной налоговой службы в качестве примера отношений в сфере управления хозяйственной деятельностью, В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, В. Н. Гайворонский подчеркивают их хозяйственный аспект. Отмечается, что в этих отношениях могут реализовываться абсолютные хозяйственные правоотношения по ведению собственной хозяйственной деятельности, так как неоправданное вмешательство органов налоговой службы в производственно-хозяйственную и финансовую деятельность предприятий способно причинить (а на практике зачастую и причиняет) существенные имущественные потери, что требует защиты их прав и интересов [1, с. 13–14; 2, с. 76–78, 203–204].

Д. Х. Липницкий, Г. Д. Болотова указывают на то, что отношения субъектов хозяйствования с налоговыми органами — экономические (хозяйственные) и не могут быть предметом административного права. Их следует рассматривать как отношения в сфере хозяйственной деятельности, а налоговую дисциплину — как необходимое условие ее осуществления [15].

Следовательно, органы государственной власти и местного самоуправления, как органы хозяйственного руководства, являются субъектами хозяйственного права и осуществляют свои полномочия в сфере управления хозяйственной деятельностью.

О. М. Федорчук отмечает, что между органом государственного управления и субъектом хозяйствования могут складываться правоотношения, основанные не только на властном подчинении, но и на юридическом равенстве сторон. Исследуя особенности правовой природы налогового конфликта, ученый приходит к выводу о том, что с момента возникновения разногласий, существующие отношения «власть-подчинение» приобретают иной характер, и наличие властных полномочий уже не обуславливает возникновение отношений подчинения, поскольку правами обладают оба субъекта. Административные правоотношения в данном случае складываются как горизонтальные правоотношения, что устанавливает равенство сторон такого конфликта, а элемент властного принуждения имеет второстепенное значение [18, с. 7–8].

О. П. Вихров относит к организационно-хозяйственным отношения в сферах государственной регистрации, антимонопольно-конкурентного регулирования, применения способов государственного регулирования хозяйственной деятельности, осуществления государственного контроля и применения административно-хозяйственных санкций в сфере хозяйствования [5, с. 280–385].

О. И. Ющик в комментарии к ст. 4 Хозяйственного кодекса Украины высказывает мнение о том, что отношения управления, связанные с осуществлением органами государственной власти или местного самоуправления полномочий при реализации основных направлений экономической политики, прогнозировании и планировании экономического и социального развития, применении способов государственного регулирования хозяйственной деятельности, а также осуществлении государственного контроля и надзора за хозяйственной деятельностью являются административными или иными отношениями управления, поскольку в данном случае орган государственной власти или местного самоуправления не наделен хозяйственной компетенцией и не осуществляет организационно-хозяйственных полномочий к субъекту хозяйствования [1, с. 15–16].

Таким образом, не существует единого научного мнения по поводу правовой природы отношений в сфере управления хозяйственной деятельностью.

В ст. 3 Хозяйственного кодекса Украины под организационно-хозяйственными отношениями понимаются отношения, которые складываются между субъектами хозяйствования и субъектами организационно-хозяйственных полномочий в процессе управления хозяйственной деятельностью [1, с. 11].

Хозяйственный кодекс Украины не раскрывает значения таких понятий, как организация и управление хозяйственной деятельностью. В теории хозяйственного права под организацией хозяйственной деятельности понимают налаживание, упорядочение, приведение в систему этой деятельности [19, с. 14]. И в теории хозяйственного, и в теории административного права государственное управление определяется как одна из правовых форм государственного регулирования экономикой [5, с. 50]. Организационный аспект государственного регулирования проявляется в создании соответствующих органов и предоставлении им соответствующих полномочий для целенаправленного воздействия на экономические отношения и предпринимательскую деятельность [5, с. 52].

Следует отметить, что только собственник, т. е. субъект, который имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, может организовать, «наладить» хозяйствование, лично или делегируя свои полномочия, что подтверждается содержанием ст. 135 Хозяйственного кодекса Украины [1, с. 223; 9, с. 254]. В частном секторе экономики государство не может организовать хозяйствование, это может сделать только собственник. Государство в данном случае создает предпосылки организации хозяйственной деятельности (например, предоставляя налоговые льготы предпринимателям-производителям; упрощая процедуры в разрешительно-ре-

гистрационной сфере) и оказывает регулирующее воздействие на созданный субъект хозяйствования.

Управление хозяйственной деятельностью в государственном секторе экономики осуществляют соответствующие органы управления посредством реализации права государственной собственности через систему организационно-хозяйственных полномочий относительно субъектов хозяйствования, осуществляющих свою деятельность в этом секторе экономики на основе права хозяйственного ведения или права оперативного управления (ст. 22 Хозяйственного кодекса Украины) [1, с. 53; 9, с. 49].

Управление хозяйственной деятельностью в коммунальном секторе экономики осуществляется территориальными громадами и органам местного самоуправления посредством реализации права коммунальной собственности через систему организационно-хозяйственных полномочий относительно субъектов хозяйствования, осуществляющих свою деятельность в этом секторе экономики на основе права хозяйственного ведения или права оперативного управления (ст. 24 Хозяйственного кодекса Украины) [1, с. 56; 9, с. 53].

В частном секторе экономики посредством организационно-хозяйственных полномочий на основе отношений собственности управление хозяйственной деятельностью осуществляется собственником (ст. 2 Хозяйственного кодекса Украины) [1, с. 106; 9, с. 7].

На основе сравнительного анализа правовых норм, отраженных в ст. 2, 22 и 24 Хозяйственного кодекса Украины, можно выделить сферу действия организационно-хозяйственных отношений: организационно-хозяйственные отношения возникают (образуются) и функционируют посредством реализации собственником права собственности через систему организационно-хозяйственных полномочий относительно подведомственного (подчиненного) субъекта хозяйствования, который осуществляет свою деятельность на основе или права собственности, или права хозяйственного ведения, или права оперативного управления. Таким образом, организационно-хозяйственные отношения возникают в сфере организации и управления хозяйственной деятельностью на основе отношений собственности.

Следовательно, субъектами организационно-хозяйственных полномочий в государственном и коммунальном секторах экономики являются органы государственной власти или местного самоуправления соответственно, которые обладают хозяйственной компетенцией по отношению к субъекту хозяйствования, осуществляющего свою деятельность в каком-либо из указанных секторов экономики на основе права хозяйственного ведения или права оперативного управления. Субъектом организаци-

онно-хозяйственных полномочий в частном секторе экономики может быть исключительно собственник (уполномоченный им орган) имущества, что не противоречит ст. 2 и ст. 176 Хозяйственного кодекса Украины. Другими словами, организационно-хозяйственные отношения основываются (базируются) на отношениях собственности и в упрощенном виде выглядят как «собственник — подведомственный субъект хозяйствования» (классический пример: «министерство — подведомственное предприятие», «головное предприятие — дочернее предприятие»). В данном случае эта позиция совпадает с позицией В. К. Мамутова и В. С. Шелестова, которые считают, что хозяйственно-управленческие (организационно-хозяйственные [5, с. 88, 92]) обязательства возникают внутри хозяйственных систем государственного и коммунального сектора народного хозяйства, хозяйственных объединений (обществ), между органом управления объединением (обществом) и его участниками, между головным и дочерним предприятием и в других случаях, предусмотренных законом или учредительными документами [2, с. 562].

Таким образом, органы государственной власти или местного самоуправления как органы хозяйственного руководства в рамках хозяйственной компетенции могут осуществлять организационно-хозяйственные полномочия (в государственном и коммунальном секторах экономики в отношении подведомственных субъектов хозяйствования, где органы государственной власти совмещают функции собственника и органа государственного управления), а могут и не осуществлять организационно-хозяйственные полномочия, но оказывать регулирующее воздействие в отношении субъекта (субъектов) хозяйствования (в частном секторе экономики). Однако государственное регулирование осуществляется во всех секторах экономики (государственном, коммунальном и частном).

Поэтому отношения, которые возникают между органом государственной власти или местного самоуправления, наделенного хозяйственной компетенцией, и неподведомственным субъектом хозяйствования при легитимации хозяйственной деятельности, осуществлении государственного регулирования, государственного контроля хозяйственной деятельности и применении административно-хозяйственных санкций, ограничении монополизма и обеспечении конкуренции, реализации права субъекта хозяйствования на защиту и ряда других, выходят за рамки организационно-хозяйственных. В данном случае орган государственной власти выступает и как «субъект публичной администрации», поскольку реализует властные полномочия, и как орган хозяйственного руководства, поскольку обладает хозяйственной компетенцией, так как возникают отношения в сфере организации и управления

## Взаємодія законодавчих актів у сфері управління господарською діяльністю

хозяйственной деятельностью. Такие отношения не являются административными, так как здесь уже учитываются не только публичные, но и частные интересы, элемент властного принуждения отступает на второй план и приобретает второстепенное значение, поскольку субъекты отношений наделены правами, обязанностями и несут ответственность за нарушение требований законодательства [18]. С учетом вышесказанного, такие отношения правильнее было бы охарактеризовать как административно-хозяйственные.

Административно-хозяйственные отношения — это отношения в сфере управления хозяйственной деятельностью между субъектами хозяйствования и органами хозяйственного руководства, которые, обладая хозяйственной компетенцией, не осуществляют организационно-хозяйственных полномочий на основе отношений собственности к субъектам хозяйствования, в которых учитываются публичные и частные интересы.

*Проведенные исследования позволяют сделать вывод о том, что в основе организационно-хозяйственных отношений лежат отношения собственности, т. е. организационно-хозяйственные отношения основываются на отношениях собственности «по вертикали».*

Таким образом, под организационно-хозяйственными отношениями следует понимать отношения в сфере управления хозяйственной деятельностью между субъектом хозяйствования и органом хозяйственного руководства, осуществляющим организационно-хозяйственные полномочия на основе отношений собственности к субъекту хозяйствования.

Следовательно, природа отношений субъектов хозяйствования с органами хозяйственного руководства двойственна. Двойственность проявляется в наличии административно-хозяйственных и организационно-хозяйственных отношений, принципиальное отличие которых состоит в наличии или отсутствии отношений собственности «по вертикали». Такой подход обуславливает необходимость в корректировке соответствующих положений хозяйственного законодательства.

### Литература

1. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / За заг. ред. В. К. Мамутова. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 688 с.
2. Хозяйственное право: учебник / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский и др.; Под ред. В. К. Мамутова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 912 с.
3. Щербіна В. С. Господарське право України: навч. посіб. — 3-е вид., перероб. і доп. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 392 с.
4. Щербіна В. С. Проблеми попередження господарських правопорушень в умовах становлення рин-

кової економіки: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. / Київський ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 1996. — 46 с.

5. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини: монографія. — К.: Видавничий Дім «Слово», 2008. — 512 с.
6. Мамутов В. К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности. — М.: Юридическая литература, 1964. — 268 с.
7. Мамутов В. К. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности. — К.: Наук. думка, 1982. — 238 с.
8. Хозяйственный кодекс Украины: научно-практический комментарий / Е. И. Харитонова, Е. О. Харитонов, В. Н. Коссака и др.; Под ред. Е. И. Харитоновой. — Х.: Одиссей, 2007. — 752 с.
9. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т 3: К-М, 2001. — 792 с.
10. Мамутов В. К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности // Правоведение. — 1965. — № 4. — С. 56–63.
11. Про систему центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // Голос України. — 1999. — 18 грудня. — (Зі змін. та допов.)
12. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовий привід для теоретичної дискусії // Право України. — 2003. — № 5. — С. 117–119.
13. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 1998. — Т. 1: А-Г. — 672 с.: іл.
14. Знаменский Г. Л. Усиление роли хозяйственного (коммерческого) законодательства в стабилизации экономики // Актуальные проблемы стабилизации и развития экономики: Сб. науч. тр. — Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 1999. — С. 22–35.
15. Мілаш В. С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності: монографія. — Полтава: АСМІ, 2005. — 450 с.
16. Джабраїлов Р. А. Територіальна громада як суб'єкт права власності та господарського права // Економіка та право. — 2006. — № 1. — С. 19–24.
17. Липницький Д., Болотова Г. Якому суду підвідомчі господарські спори // Закон і бізнес. — 2005. — 26 листопада — 2 грудня.
18. Федорчук О. М. Правові основи захисту прав і законних інтересів платників податків в адміністративному порядку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2003. — 20 с.
19. Вінник О. М. Господарське право: курс лекцій. — К.: Атіка, 2004. — 624 с.

*Представлена в редакцію 20.11.2008 г.*