

С.М. Грудницька,
канд. юрид. наук, завідуюча
сектором Інституту
економіко-правових досліджень
НАН України, м. Донецьк

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СУБ'ЄКТИ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

Визначено напрями розвитку законодавства щодо господарсько-правового статусу територіальних та інших публічних утворень, здатних слугувати збалансуванню приватних і публічних інтересів.

Актуальна проблема правового забезпечення формування і реалізації державної економічної політики вимагає конструктивного рішення, яке потребує розвитку законодавства про суб'єкти господарського права. Дана проблема органічно пов'язана з проблемами розподілу повноважень держави, регіонів, базових територіальних утворень і забезпечення широкої участі громадськості у формуванні економічної політики. Вона стосується різних сфер державного управління (регулювання) і місцевого самоврядування, головні позиції серед яких займає підприємницька сфера.

Дослідженню питань господарської правосуб'єктності територіальних публічних утворень присвячені роботи В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлова, О. Пастернак, інших авторів, які завжди підкреслювали важливу роль територіальних громад і органів місцевого самоврядування в забезпеченні потреб населення. На попередніх етапах (у радянський період, 90-і роки) ученими-господарниками відстоювалася позиція визнання держави, а потім і місцевих територіальних публічних утворень суб'єктами господарювання. Прийнятий у 2003 р. Господарський кодекс України закріпив за державними органами й органами місцевого самоврядування статус учасників господарських відносин. Сьогодні наявне регулювання і досягнутий рівень наукової розробки потребують подальшого розвитку для забезпечення більш ефективного збалансування інтересів у сфері господарювання.

Збалансування приватних і публічних інтересів з різним успіхом, але здійснюється в кожному суспільстві будь-якого історичного етапу. Як показав у процесі дослідження проблем господарської правосуб'єктності А. Є. Пилецький [1], економіка будь-якої державної

соціально-економічної системи на будь-якому історичному етапі є змішаною. Додатково слід зазначити, що пропорції сполучення приватно-правового і публічно-правового регулювання змінюються разом зі зміною історичної обстановки. Як відзначає А. С. Панарін, історико-культурна динаміка соціуму є циклічною, і фази цього циклу супроводжують контрастні соціальні відчуття. Одна фаза, що характеризується крайнощами соціальної регламентації й опіки («надлишок порядку»), змушує людей мріяти про «природний стан». На зміну приходять фаза «природної вільності», що переходить у асоціальну анархію. І тоді «оптика Локка», що мріє про природний стан, знову змінюється «оптикою Гоббса», що мріє про державу — Левіафана, здатну приборкати пагубні стихії і повернути людям безпеку [2, с. 450]. Зрозуміло, ідеалом є «золота середина», координати якої мінливі, залежать від безлічі факторів (не тільки економічних чи правових, але і морально-психологічних, багатьох інших), оптимальне сполучення яких на різних історичних етапах припускає різну конфігурацію. «Золота середина» асоціюється з таким станом системи правового регулювання, що забезпечує стан рівноваги державної соціально-економічної системи. Забезпеченню рівноваги слугує складна система збалансування інтересів у суспільстві.

Метою даної статті є визначення напрямів розвитку законодавства щодо господарсько-правового статусу територіальних та інших публічних утворень, здатних слугувати збалансуванню приватних і публічних інтересів і забезпечувати формування і реалізацію збалансованої державної економічної політики.

В загальному вживанні знаходиться формула про необхідність балансу приватних і публічних інтересів чи інтересів приватних і державних. О. М. Вінник підкреслює необхідність збалансування інтересів держави, суспільства чи його частини, називаючи ці збалансовані інтереси публічними (публічні інтереси — відображені у праві — відгармонізовані, збалансовані інтереси держави, суспільства чи його частини) [3, с. 48]. З цього приводу слід зазначити, що протиставлення приватних і публічних засад, що називається в науці «дихотомією», зберігається з найдавніших часів [4, с. 26]). Середньовічні схоласти прищепили цей по-римськи статичний, одномірний погляд на світ західноєвропейському правознавству, відкіля він поширився і до нас.

Одночасно світоглядний потенціал сучасної цивілізації дозволив відкрити функціональність, багатомірність і динаміку явищ об'єктивної реальності, що посприяло бурхливому соціально-економічному розвитку.

Логіка сучасного сприйняття світу практично у всіх галузях людського знання припускає невпинний кругообіг. Подібно кругообігу в економіці, у праві відображається кругообіг приватних і публічних інтересів, рух від приватного до публічного і далі від публічного до приватного за принципом зворотного зв'язку. Спочатку за допомогою узгодження приватних інтересів формуються публічні інтереси (референдум, вибори, інші демократичні форми), потім сформовані публічні інтереси узгоджуються з приватними інтересами, що динамічно розвиваються (шляхом удосконалення правових статусів, державного регулювання економіки), результати узгодження і їх оцінка носіями приватних інтересів визначають структуру публічних інтересів на майбутнє і т. д., і т. д. Такою є діалектика приватних і публічних інтересів.

Говорити про узгодження чи збалансування державних і суспільних (публічних) інтересів — це значить протиставляти їх. Однак державні органи повинні беззаперечно підкорятися публічному інтересу, реалізувати волю народу. Функціональне місце державних органів не у висхідному русі від приватного до публічного, у ході якого відбувається узгодження приватних інтересів і формування публічних інтересів чи народу територіальної громади і т. п., а у зворотному русі від публічного до приватного, що забезпечує реалізацію сформованих публічних інтересів.

Рішення проблем формування і реалізації збалансованої економічної політики припускає динамічне узгодження приватних і публічних інтересів у господарській сфері, що відбувається в рамках організаційно-господарських відносин за допомогою встановлення прав і обов'язків приватних і публічних суб'єктів господарського права в державній соціально-економічній системі. Розгляд господарської правосуб'єктності в контексті організаційно-господарських зобов'язань дозволяє простежити діалектичний перехід від формули «права господарюючого суб'єкта створюють можливість дотримання його інтересів» до формули «права й обов'язки господарюючого суб'єкта створюють можливість реалізації приватних і публічних інтересів і волі» [5, с. 42].

Слід зазначити, що за загальним правилом у радянській період загальні юридичні можливості, що складають правосуб'єктність, не ототожнювалися із суб'єктивними правами [6, с. 274], але вже тоді висувався підхід до розуміння правосуб'єктності як особливого, специфічного суб'єктивного права, що входить до складу загальнонормативних правовідносин [6, с. 274, 279, 281].

Загальнерегулятивні правовідносини визнавалися не всіма ученими, і багато з них залишалися на позиціях, що допускають існування суб'єктивних прав і обов'язків чи компетенції без правовідносин [7; 8, с. 34; 9, с. 55—56; 10, с. 236]. З переходом до ринкових умов господарювання гостра необхідність організаційних заходів в економіці обумовила вироблення (у процесі розробки проекту ГК України в 90-і роки XX століття) конструкції організаційно-господарського зобов'язання, що на початку нового тисячоліття одержала законодавче закріплення.

З діалектичної точки зору заслуговує на підтримку теза про пріоритет публічних інтересів, що відстоювала О. М. Вінник [3, с. 67]. У західній юриспруденції, — пише О. М. Вінник, — використовується формула: закріплення пріоритету приватних інтересів, за умови, що вони не заподіюють шкоди загальному благу. О. М. Вінник розцінила це як пріоритет публічних інтересів, з чим варто погодитися з урахуванням

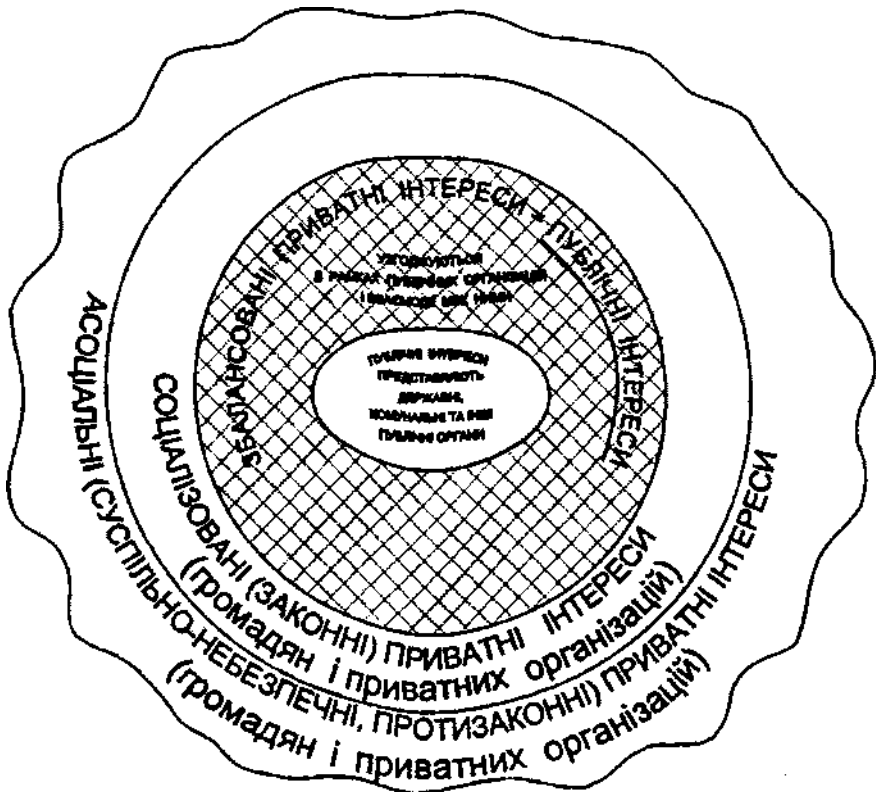


Рис. 1. Поняття публічних інтересів у рамках кореляційного системного підходу

трактування поняття публічних інтересів як погоджених приватних інтересів. Принципове значення має не встановлення закостенілих критеріїв віднесення інтересу до приватного чи публічного, а демократичний механізм збалансування інтересів. Схематичне зображення співвідношення різних категорій інтересів з суспільстві, представлене на рис. 1, показує сферу публічних інтересів і їх співвідношення з приватними. Як додатковий коментар до схеми слід зазначити, що законні й збалансовані приватні інтереси відносяться до різних категорій. Якщо законні інтереси — це приватні інтереси, що не суперечать публічному інтересу, то збалансовані приватні інтереси — суть публічного інтересу. Таким чином, мову потрібно вести не про дихотомію приватних і публічних інтересів і влади щодо їх реалізації, а про їхню внутрісистемну кореляцію.

Організаційно-господарські зобов'язання по ГК України — господарські зобов'язання, що виникають у процесі управління господарською діяльністю між суб'єктами господарювання і суб'єктами організаційно-господарських повноважень, у силу яких зобов'язана сторона повинна здійснити на користь іншої сторони певну управлінсько-господарську (організаційну) дію чи утриматися від дії, а уповноважена сторона має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язку (ст. 176). Перераховані в зазначеній статті кодексу організаційно-господарські зобов'язання можуть бути класифіковані на приватні і публічні в залежності від того, складаються вони за участю чи без участі органів публічної влади.

Слід зазначити, що було б неправильним поширювати на ці норми і виводити з них те розуміння, що власниками публічної правосуб'єктності є сутю органи публічної влади.

Історично сформувався підхід, відповідно до якого поняття правосуб'єктності виражає особливі суспільні відносини між державою й особою (А. В. Міцкевич [11, с. 13]. М. П. Карпушин [12, с. 77], Н. Г. Александров [13, с. 134—135], С. І. Архипов [14, с. 110] та ін.), є не виправдано обмеженим. У цьому виявляється догматичний підхід до правового регулювання, з позицій якого суспільні відносини оцінюються як формалізований зв'язок суб'єкта права з правопорядком (установленою державою ієрархічною системою норм). Соціологічний підхід поміщає категорію правосуб'єктності в контекст суспільних відносин (вертикальних і горизонтальних) між суб'єктами громадянського суспільства, у структуру якого входять також органи публічної влади, що діють від імені основного суб'єкта публічної влади —

народу, територіальної громади тощо. Це свідчить про похідну публічну правосуб'єктність державних чи муніципальних органів і необхідність більш широкого розуміння організаційно-господарського зобов'язання як публічного зобов'язання приватних суб'єктів господарювання, чим цілком виправдовується ідея державного регулювання ринкової економіки.

Вищевикладене дозволяє визначити двоєдину сутність господарської правосуб'єктності — приватну і публічну, а також говорити про доцільність наповнення Господарського кодексу України нормами щодо господарсько-правового статусу територіальних та інших публічних утворень, здатних слугувати збалансуванню інтересів у громадянському суспільстві.

Український народ, регіональні й місцеві територіальні громади як публічні суб'єкти господарського права

Наявність господарської компетенції в правовому статусі як держави, так і регіону, міста, в числі інших чинників, указує на наявність господарсько-правової складової в їх статусі. У даний час є визнаною як у науковому плані, так і законодавчо кваліфікація центральних державних органів і органів місцевого самоврядування як учасників організаційно-господарських відносин, що здійснюють регулювання господарської діяльності на території країни, регіону, міста і т. д. На сьогодні є потреба також у розробці господарсько-правового статусу публічних організацій (Українського народу, територіальних громад), інтереси яких ці органи представляють.

Основу господарської правосуб'єктності Українського народу складає його право власності, що знайшло закріплення у ст. 13 Конституції України, на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Від імені Українського народу його права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Наприклад, згідно зі ст. 14 Конституції України право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

З цих положень Конституції України випливає подвійна природа власності на землю, яка одночасно перебуває у власності Українського народу та власності громадян, їх об'єднань (юридичних осіб), держави, а

отже, необхідність цілісного сприйняття Українського народу як складно структурованого суб'єкта публічного права, що включає в себе суб'єкти приватного права і має свої органи у складі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Господарський кодекс залишає за межами свого регулювання господарські відносини за участю територіальних громад, також як і Українського народу, що не виправдано. Про це вже наголошувалося в господарсько-правових дослідженнях, і робилися конкретні пропозиції про визначення особливостей участі територіальних громад і органів місцевого самоврядування в господарських відносинах в рамках ГК України у вигляді окремого розділу [15, с. 22—24]. Натомість доцільніше буде провести таку кодифікацію у межах розділу 2 ГК України «Основні напрями і форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання», там само кодифікувати базові положення щодо господарсько-правового статусу Українського народу. Кодифікація дозволить систематизувати розрізнені положення спеціальних законодавчих актів у зазначеній сфері, що стане новим кроком в систематизації господарського законодавства.

Законодавець говорить лише про створення органів місцевого самоврядування на рівні району, області, але фактично таке положення означає об'єднання територіальних громад в новий суб'єкт зі своїми органами — територіальні об'єднання громад, які по суті є територіальними громадами другого рівня. Тобто відбувається консолідація громад базового рівня в територіальні громади району, області, і далі — в Український народ. Це підтверджується тим, що районні, обласні ради, так само, як і сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення), тобто їх депутати, обираються населенням відповідної території (ст. 45 Закону). Територіальні громади районів і областей позначені як правове явище в Законі України «Про місцеве самоврядування» (ст. 22 «Символіка територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей»).

По суті, територіальні громади і Український народ є публічними організаціями — об'єднаннями людей, що спільно реалізують програму або мету і що діють на основі певних правил і процедур [16, с. 935], які, не зважаючи на відсутність у них статусу юридичної особи, володіють правосуб'єктністю. У господарському житті статус юридичної особи затребуваний тільки в зовнішніх майнових договірних відносинах і без потреби у внутрішніх відносинах. Скажімо, ні у кого не викликає сумніву, що територіальні громади є суб'єктами конституційного права.

Аналогічно, вони є суб'єкти господарського права, хоч і не є юридичними особами. Сказане справедливе і відносно Українського народу. Оскільки договори від імені територіальної громади укладають її органи, що є юридичними особами, питання про потребу у статусі юрособи територіальної громади відпадає.

В. А. Устименко вважає за можливе включення територіальних громад у число суб'єктів господарської діяльності, наділивши правами юридичної особи [17, с. 11], однак це було б невинуватим, адже юридична особа має нести повну відповідальність за своїми зобов'язаннями. Отже, за обставин юридичної особистості громади, відповідальність за прорахунки та недоліки в роботі органів місцевого самоврядування покладалась би не тільки на місцеві бюджети, а й на власне майно членів громади, що цілком неприпустиме. Зазначене так само стосується відносин Українського народу зі своїми органами. Тому і відбувається відокремлення від публічних організацій, що не є юридичними особами, їх органів, які мають відокремлене майно, наділяються правами юридичної особи та несуть самостійну відповідальність за зобов'язаннями, що виникають за їх участі.

Існування в господарському житті організацій без прав юридичної особи і доцільність законодавчого закріплення їх правосуб'єктності підкреслювалися у ряді вітчизняних досліджень [18; 19], підтверджуються синхронними результатами російських досліджень [1] і зарубіжною практикою [20, с. 48; 21, с. 86]. Йдеться про юридичне визнання реально існуючих суб'єктів господарського права, від імені яких діють інші самостійні суб'єкти. Такі приклади в законодавстві є (наприклад, промислово-фінансові групи, які передбачені ст. 125 ГК України). Суб'єкти господарювання, що реалізують господарську компетенцію інших суб'єктів господарювання від їх імені, є органами цих суб'єктів господарювання.

З викладеного випливає висновок: територіальні публічні об'єднання громадян у вигляді територіальних громад різних рівнів і Українського народу на чолі є правосуб'єктними публічними господарськими організаціями без прав юридичної особи, від імені яких діють органи місцевого самоврядування і державні органи.

Категорія Українського народу як носія єдиного суверенітету складає підґрунтя для становлення єдиної системи суб'єктів господарського права в Україні, що має подвійну структуру — приватну і публічну. З погляду приватної структури, Український народ включає індивіди і приватні організації (приватні підприємці, підприємства різних видів, установи

тощо). З погляду публічної структури — територіальні громади різних рівнів, інші публічні організації. Щодо останніх може бути виокремлено дві категорії: основна (Український народ, територіальні громади, інші публічні організації) і похідна (державні, муніципальні, інші публічні органи, створювані ними підприємства тощо). Якщо ознака публічності суб'єктів господарського права похідної категорії — це факт їх заснування публічними органами або переважної участі в них з боку останніх, то публічність суб'єктів господарського права основної категорії визначається рівним правом участі всіх суб'єктів, об'єднаних за територіальною або іншою ознакою на засадах вільного вступу і виходу, у структурі, що спеціалізується на консолідації і захисті сформованих в її системі публічних інтересів.

Серед публічних суб'єктів господарського права основної категорії можуть бути виокремлені суб'єкти із загальною і спеціальною публічною правоздатністю. Публічна правоздатність є новою категорією, яку доцільно запровадити до категоріального апарату господарського права для обслуговування відносин публічних суб'єктів господарського права щодо формування економічної політики. У цьому сенсі органи публічних організацій зі спеціальною публічною правоздатністю уповноважені на проведення консультацій та укладання публічних договорів з державними органами та органами місцевого самоврядування з метою просування вироблених в їх системі публічних інтересів на рівень державних чи муніципальних органів. Останні ж виконують функції загального обслуговування консолідаційних процесів на тій чи іншій території, а отже є структурами із загальною публічною правоздатністю.

Відповідно, територіальні громади також за приватною структурою включають об'єднані за територіальною ознакою індивіди — жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селища і міста, району в місті. Щодо публічної структури, до них входять територіальні громади нижчих рівнів, а також інші публічні організації регіонального або місцевого значення. Згідно ст. 140 Конституції України вони мають право на місцеве самоврядування, яке є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України. Територіальні громади у особі органів місцевого самоврядування мають право створювати комунальні підприємства, установи тощо.

Інші публічні суб'єкти господарського права

Чинним законодавством передбачається також можливість створення

інших публічних організацій в Україні, що можуть здійснювати у тому числі функції господарського характеру.

Господарський кодекс України в розділі 2 «Основні напрямки і форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання» містить в цій частині ст. 21 «Об'єднання підприємців». Варто визнати, що перелік таких організацій, який міститься в зазначеній статті, може бути розширений, крім того, він має бути про- декларований у даній главі як відкритий, невичерпний перелік. Суб'єктам господарювання слід гарантувати можливість створення будь-яких публічних організацій чи їх об'єднань за інтересами, різноманіттям яких визначається і можливе різноманіття подібних організацій. Такими організаціями, крім зазначених у ст. 21 кодексу, є УСПП, Союз товаровиробників інші подібні організації, статус яких також доцільно кодифікувати в даному розділі ГК України. Представляється, що кодифікаційний матеріал ст. 127 ГК доцільно дещо перерозподілити між ст. 21 і зазначеною статтею кодексу.

Стаття 127 ГК України передбачає, що законом можуть визначатися інші форми об'єднання інтересів підприємств (союзи, спілки, асоціації підприємців і т. п.), які не передбачені у етапі 120 кодексу. Фахівці це положення кодексу зазвичай трактують як можливість створення інших об'єднань підприємств, не названих у кодексі — синдикатів, пулів, трестів тощо [22, с. 252 та ін.]. Разом з тим союзи, асоціації і т. п. об'єднання, що об'єднують інтереси підприємств, а не їхню господарську діяльність, як правило, є публічними організаціями, що поєднують численних членів на засадах вільного вступу і виходу зі складу такої організації. Подібного роду організації повинні бути виключені з кодифікаційного матеріалу ст. 127 ГК України і кодифіковані у ст. 21 ГК України з відповідним уточненням їх назв. Зокрема, назву ст. 127 «Інші форми об'єднання інтересів підприємств» доцільно викласти в редакції «Інші форми об'єднання підприємств», що відповідатиме розташуванню кодифікаційного матеріалу цієї статті у главі 12 «Об'єднання підприємств» розділу 2, що присвячений регулюванню статусу суб'єктів господарської діяльності. Назву ст. 21 «Об'єднання підприємців» доцільно викласти в редакції «Об'єднання підприємців і інших публічних організацій як учасників відносин у сфері господарювання», доповнивши її зміст положеннями щодо участі інших публічних організацій у сфері господарювання, окрім тих, що зазначені в ній.

Зокрема, ст. 21 ГК України «Об'єднання підприємців» передбачає можливість створення торгово-промислових палат, а також організацій роботодавців і їхніх об'єднань. Зокрема, передбачається можливість

створення торгово-промислових палат як публічних господарських об'єднань, створюваних з метою сприяння розвитку національної економіки, її інтеграції у світове господарство, а також створення сприятливих умов для підприємницької діяльності в Україні, забезпечуючи відповідний захист інтересів своїх членів, також як і інтересів підприємців і організацій, що не вступили в її члени. Тим самим торгово-промислова палата виконує не тільки приватні, але і публічні функції, тому торгово-промислова палата є статутною організацією, що має статус юридичної особи. Правовий статус торгово-промислової палати визначається спеціальним Законом України «Про торгово-промислові палати в Україні» від 02.12.1997 р. Торгово-промислова палата є недержавною самоврядною організацією, створеною на засадах членства. В її склад на добровільній основі можуть входити суб'єкти підприємницької діяльності, у т. ч. громадяни і їхні об'єднання, а також господарські організації, що здійснюють іншу діяльність. Торгово-промислова палата є некомерційною організацією, однак в обсязі, необхідному для виконання її статутних задач, може займатися підприємництвом шляхом створення з використанням колективної власності належних їй публічних підприємств чи часткової участі в них.

У розділі II Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» визначається порядок створення торгово-промислових палат: з ініціативи не менш 50 засновників, що затверджують статут і створюють керівні органи. Як юридична особа торгово-промислова палата підлягає державній реєстрації в порядку, встановленому в Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб підприємців» від 15.05.2003 року. Крім того, здійснюється державна реєстрація Торгово-промислової палати України Міністерством юстиції України, Торгово-промислової палати Автономної Республіки Крим — Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, інших торгово-промислових палат — відповідно обласними, Київським і Севастопольським міськими управліннями юстиції.

Втручання державних органів і їхніх посадових осіб у діяльність торгово-промислових палат, так само як і втручання торгово-промислових палат у діяльність державних органів і їхніх посадових осіб не допускається. Відповідні державні органи здійснюють контроль і нагляд за діяльністю торгово-промислових палат у межах своїх повноважень відповідно до законодавства.

Ст. 21 ГК України передбачає також, що суб'єкти господарювання —

роботодавці в особі власників підприємств, установ, організацій, що використовують відповідно до законодавства робочу силу, чи в особі уповноважених ними органів, незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої приналежності, мають право об'єднуватися в організації роботодавців для реалізації і захисту своїх прав, представництва і захисту законних інтересів в економічній, трудовій, соціальній і іншій сферах, у тому числі в їхніх відносинах з іншими сторонами соціального партнерства. Організації роботодавців є суспільними некомерційними статутними організаціями, що поєднують роботодавців на основі добровільності і рівноправності. Так само, як і торгово-промислові палати, вони виконують як приватні, так і публічні функції, є самоврядними статутними організаціями. Організації роботодавців можуть поєднуватися в союзи й інші статутні об'єднання роботодавців. Законом України «Про організації роботодавців» від 24.05.2001 р. визначається правовий статус таких організацій.

Засновниками організації роботодавців відповідно до цього Закону можуть бути не менш ніж десять роботодавців чи два і більше роботодавці визначеної галузі для заснування галузевої організації роботодавців. Рішення про заснування об'єднання організацій роботодавців приймається установчим з'їздом (конференцією) роботодавців — уповноважених представників організацій роботодавців. Установчий з'їзд (конференція) затверджує статут організації роботодавців чи їх об'єднання, обирає керівні органи, уповноважує осіб на проведення державної реєстрації, вирішує інші питання, які пов'язані з їх створенням. Організації роботодавців і їхніх об'єднань не є юридичними особами і не підлягають реєстрації в порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб підприємців» від 15.05.2003 р. Вони реєструються в порядку, встановленому Законом України «Про об'єднання громадян». Основи їхньої діяльності визначаються Законом України «Про організації роботодавців» від 24.05.2001 р. Організації роботодавців і їх об'єднання з метою виконання статутних цілей і завдань мають право здійснювати необхідну господарську і фінансову діяльність шляхом створення у встановленому законом порядку підприємств, установ, організацій зі статусом юридичної особи.

По суті, як торгово-промислові палати, так і організації роботодавців чи їх об'єднання є публічними організаціями, що служать як збалансуванню приватних інтересів у їхній системі, так і представленню інтересів у процесі збалансування приватних і публічних інтересів у відносинах з іншими публічними організаціями.

Доцільним було б провести уніфікацію правового статусу таких організацій, передбачивши такі їх загальні ознаки:

можуть створюватися на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях як публічні організації чи їх об'єднання;

є публічними організаціями без прав юридичної особи і підлягають державній реєстрації в порядку, встановленому Законом України «Про об'єднання громадян» відповідно в місцевих, регіональних чи загальнодержавних органах юстиції;

мають організаційно відокремлені органи, що володіють відокремленим майном, яке формується за рахунок внесків й інших надходжень і використовується органами для виконання статутних цілей організації, наділяються правами юридичної особи і підлягають реєстрації в порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб підприємців» від 15.05.2003 року;

органи публічних організацій (публічні органи) є некомерційними організаціями, але з метою створення джерел фінансування виконання статутних цілей і завдань мають право брати участь у здійсненні господарської діяльності шляхом створення чи участі в створенні у встановленому законом порядку підприємств, установ чи організацій зі статусом юридичної особи;

однак у першу чергу публічні органи забезпечують реалізацію публічних функцій із узгодження приватних і публічних інтересів, а саме: організують проведення конференцій (з'їздів тощо) членів публічних організацій і прийняття ними рішень, що оформляють той чи інший публічний інтерес, вироблений у даній структурі;

представляють даний інтерес у відносинах з іншими публічними органами, що опосередковують узгодження публічних інтересів, вироблених у різних публічних структурах;

забезпечують виконання членами даної публічної організації умов публічних договорів, що укладаються між різними публічними структурами на засадах соціального партнерства тощо.

*Повноваження державних органів,
органів місцевого самоврядування та інших публічних органів
щодо формування та реалізації економічної політики*

Системно-структурна організація Українського народу дозволяє пояснити походження регулюючих повноважень його органів — як центральних державних органів, так і органів місцевого самоврядування, що представляють інтереси регіональних або

відповідних місцевих територіальних громад, обґрунтувати суб'єктивне право Українського народу і територіальних громад в особі їх органів на регулювання діяльності підсистем, що входять до їх складу.

Визначення обласних, районних рад як органів регіональної (обласної, районної) територіальної громади другого рівня має велике практичне значення, дозволяє підняти на новий рівень статус обласних, районних рад, що дозволяє вирішувати загальні задачі комплексного соціально-економічного розвитку регіонів.

Зокрема, організаційна єдність регіону як публічного суб'єкта господарського права вимагає законодавчого визнання його статутної правосуб'єктності, включаючи правомочність внутрісистемної (локальної) нормотворчості. Таким чином, ми виходимо на необхідність законодавчого закріплення інституту обласних, районних територіальних громад і їх права приймати свої статути.

Статути територіальних громад є локальними нормативними актами, що приймаються на основі Конституції і Закону України «Про місцеве самоврядування» з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних і інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на певній території (ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Стаття 19 Закону «Про місцеве самоврядування» передбачає цей порядок для територіальних громад сіл, селищ, міст, він повинен бути поширений також на територіальні громади області, району, оскільки принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, гарантується Конституцією України (ст. 132).

Аналіз показує, що у складі повноважень обласних, районних рад можуть бути виділені:

статутні повноваження, що забезпечують реалізацію загальних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст, які реалізуються в межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» й іншими законами;

договірні повноваження, що забезпечують реалізацію загальних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст, що реалізуються в межах повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Проект Закону України про внесення змін до Конституції України про вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. №

3207-1), попередньо схвалений Верховною Радою України (Ухвала Верховної Ради України № 3288-IV від 23 грудня 2005 р.) передбачає зміцнення регіональної ланки місцевого самоврядування, зокрема, створення виконавчих комітетів обласних, районних рад. Разом з тим викликає заперечення формулювання змін в ч.4 ст. 140 Конституції, яка передбачає, що повноваження обласних, районних рад і їх виконкомів визначаються законом — це виключає можливість наділення регіональних органів місцевого самоврядування договірними повноваженнями, зокрема, на основі договорів з органами місцевих територіальних громад (міських, сільських, селищних, окружних). Крім того, некоректним є словосполучення «жителі громад», оскільки громади згідно ч. 1. ст. 140 Конституції і є жителі.

На основі проведеного аналізу і зроблених в даному дослідженні висновків доцільним буде дати наступне формулювання ч. 4 ст. 140 Конституції: «Регіональними органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальної громади регіону — жителів області або району, — є районні, обласні ради, їх виконавчі комітети, повноваження яких визначаються законом або договором всіх або частини органів місцевого самоврядування сіл, округів, селищ і міст з органом місцевого самоврядування області або району».

Вказане формулювання узгоджується із запроєктованими змінами в ст. 142 Конституції, яка передбачає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є комунальна власність територіальних громад і об'єкти їх загальної власності, що знаходяться в управлінні районних і обласних рад.

Частина 3 ст. 142 Конституції в законопроекті доповнена пропозицією: «Законом визначається мінімальна частка податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів». Вказане положення потребує подальшої розробки його в законодавстві. Доцільно виділити критерій розмежування господарських повноважень державних органів і органів місцевого самоврядування — господарська самостійність, що передбачає, у тому числі, самофінансування територіальної громади того або іншого рівня, Українського народу як самостійних суб'єктів господарського права. Так само, як і споживча корзина для громадян, повинні бути гарантовані необхідні і достатні для самозабезпечення громад місцеві бюджети, з урахуванням чого і повинен розроблятися державний бюджет.

Господарська самостійність публічних суб'єктів господарського права припускає:

формат розподілу публічної влади як по горизонталі (між центральними державними органами), так і по вертикалі (між державними органами і органами місцевого самоврядування. І це є перший необхідний крок до перетворення держави на громадянське суспільство);

субсидіарне формування централізованих повноважень з внутрішньоструктурного регулювання господарських відносин на основі міжструктурних договірних відносин між органами місцевого самоврядування і регіональними органами, між останніми і центральними державними органами;

публічно-договірне узгодження напрямів і форм реалізації державної економічної політики між різними його органами. Це забезпечить узгодження територіальної і галузевої (що реалізовується центральними держорганами) економічної політики;

диференційований підхід до правового регулювання господарської діяльності на окремих територіях і в галузях з використанням преференцій, пропорційних узятим територіями чи іншими публічними структурами зобов'язанням по реалізації тих чи інших напрямів і об'ємів реалізації централізованої економічної політики.

Вдосконалення правового забезпечення організаційно-господарських відносин в позначеному напрямі повинне сприяти зниженню корумпованості держапарату, детінізації і декриміналізації економіки.

Існує також принципова можливість подальшого розподілу державної влади між інститутами громадянського суспільства. На сьогодні з цих позицій може бути розглянуте питання про створення спеціального органу від громадськості при вищих органах державної влади.

Зокрема, доцільним було б закріпити в Конституції України утворення постійно діючого консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України та Комітетах Верховної Ради України — Економічної і соціальної ради, до складу якої входять за посадою представник керівного складу ТПП України та Академії наук України, а також інших організацій, визначених законом.

Прообразом такого органу на сьогодні є Рада підприємців при Кабінеті Міністрів України, утворена згідно постанові КМ України від 12.02.2008 р. № 54 «Про утворення Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України». Метою її функціонування визначено забезпечення взаємодії органів виконавчої влади і суб'єктів господарювання на засадах партнерства, відкритості та прозорості.

Доцільність гарантованої законом участі ТПП України у роботі зазначеного органу пояснюється як функціональною роллю ТПП України та організаційно пов'язаних з нею регіональних торгово-промислових палат, завданнями яких є представлення інтересів членів палати з питань господарської діяльності як в Україні, так і за її межами, організація взаємодії між суб'єктами підприємницької діяльності, координація їх взаємовідносин з державою в особі її органів тощо (ст. 2 Закону «Про торгово-промислові палати в Україні»), так і можливостями збалансування в їх межах приватних інтересів всіх суб'єктів господарювання та формування за участі останніх публічного інтересу, який і має представляти ТПП України у відносинах з вищими органами державної влади.

На сьогодні торгово-промислові палати в Україні створюються за принципом добровільного об'єднання їх засновників, де принцип добровільного об'єднання підприємців у торгово-промислову палату полягає у праві вибору входити або не входити до її складу. Торгово-промислова палата створюється за ініціативою не менш як 50 засновників, які знаходяться на відповідній території. Засновники торгово-промислової палати скликають установчий з'їзд (конференцію) або загальні збори, на яких приймається статут і створюються керівні органи торгово-промислової палати (ст. 5 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні»). Членами Торгово-промислової палати України є торгово-промислові палати, які створені відповідно до цього Закону юридичні особи, які створені і діють відповідно до законодавства України, громадяни України, що зареєстровані як підприємці, та їх об'єднання. Члени регіональних торгово-промислових палат одночасно є членами Торгово-промислової палати України (ст. 13). Торгово-промислова палата України відповідно до цього Закону та свого Статуту здійснює представницькі функції як в Україні, так і за її межами, об'єднує торгово-промислові палати та координує їх діяльність, має право створювати за ініціативою учасників спору третейські суди відповідно до законодавства України, галузеві або територіальні комітети (ради) підприємців, цільові секції фахівців-консультантів тощо (ст. 11,14).

Для забезпечення участі суб'єктів господарювання у формуванні державної економічної політики як організація ТПП України, так і її повноваження потребують відповідного розвитку. З цього приводу може бути наведено наступний корисний досвід зарубіжних країн.

Конституція Франції містить розділ XI «Економічна і соціальна рада», в якому передбачається, що економічна і соціальна рада на запит

Уряду дає свій висновок по проектах законів, ордонансів і декретів, а також по законодавчих пропозиціях, які йому подані на розгляд. Вона може призначати одного із своїх членів для викладення в палатах Парламенту висновку Ради по законопроектах або законодавчих пропозиціях, які йому подані на розгляд (ст. 69). Уряд також може консультиватись з Економічною і соціальною радою по будь-якому питанню економічного і соціального характеру. На її висновок подаються всі плани і інші програмні законопроекти економічного і соціального характеру (ст. 70). Склад Економічної і соціальної ради і порядок її діяльності встановлюється органічним законом (ст. 71) [23].

Цікавим є також досвід Франції щодо формування торгово-промислових палат. Зокрема, згідно Комерційному кодексу Франції від 21.08.2003 р. [24] передбачається проведення виборів торгово-промислових палат терміном на 5 років (ст. 023-4). Книга VII «Організація торгівлі» починається з розділу «Торгово-промислові палати». Згідно ст. L711-1 торгово-промислові палати — це агентства, які працюють близько з публічною владою, щоб обслуговувати комерційні і індустріальні інтереси в їх районі. Вони — публічні економічні установи (ст. L711-1). ТПП відповідальні за надання уряду думки і інформації, яку вимагають від них з індустріальних і комерційних питань; представлення поглядів щодо того, як збільшувати процвітання промисловості і торгівлі тощо (ст. L711-2). На думці торгових палат ґрунтуються інструкції, що стосуються комерційної практики, створення нових ТПП тощо (ст. L711-3). На додаток до думок, які уряд завжди має право питати з них, торговельно-промислові палати можуть випустити думки за класною ініціативою на заплановані зміни до комерційного, митного і економічного законодавства (ст. L711-4). Звичайні витрати торговельно-промислових палат повинні бути закриті податком на додаток до ділового податку (ст. L712-1).

ТПП — це виборні публічні органи. У розділ III «Вибори членів торговельно-промислових палат і торгових представників» визначається, що члени торговельно-промислових палат повинні бути обрані на шість років; половину членів можна переобрати кожні три роки. Право голосу на виборах мають торговці, які включені до комерційного реєстру і реєстру компаній в районі торгової палати і промисловості, а також деякі інші категорії, які визначені в кодексі (подружжя зареєстрованих фізичних осіб, хто заявив в комерційному реєстрі і реєстрі компаній, що вони допомагають їх подружжю в бізнесі безкоштовно і не здійснюють іншої професійної діяльності, капітани дальнього плавання тощо (ст.

L713-1). Цей електорат в районі кожної торговельно-промислової палати обирає також постійні комерційні суди строком на три роки (ст. L713-4). Цей досвід є досить цікавим і може розглядатися як перспективний напрямок у вирішенні існуючих в Україні проблем здійснення судової влади у господарській сфері. Цікавим є також той досвід, що торговельно-промислові палати можуть брати на себе виконання як привілейованих суспільних робіт, так і відповідальності за комунальне обслуговування (ст. L711-8), можуть діяти як менеджери проектів містобудування у згоді з місцевою владою або проектним (будівельним) агентством (ст. L711-9) тощо. Тут можна побачити ефективний спосіб організації консолідаційних процесів в економіці, до яких закликали науковці (наприклад, у 90-ті роки на Донбасі ініціювалось створення регіональної міжгалузевої корпорації, однак ініціативи не отримували бажаного розвитку).

Проведений аналіз свідчить про доцільність використання зарубіжного досвіду організації та діяльності торгово-промислових палат. Включення всіх суб'єктів господарювання до торгово-промислової палати та публічна організація виборів її органів, розгалужена система торгово-промислових палат, включених до ТПП України, доповнені входженням представників ТПП України до складу незалежної від вищих державних органів Економічної і Соціальної Ради при Кабінеті Міністрів України та Комітетах Верховної Ради, наділеної досить вагомими повноваженнями, дозволить суттєво підняти ефективність співпраці органів виконавчої влади і суб'єктів господарювання на засадах партнерства, відкритості та прозорості.

Розробка інститутів громадянського суспільства, що забезпечують узгодження приватних інтересів і формування в цьому процесі публічних інтересів, сприятиме проведенню збалансованої державної економічної політики.

Без державної економічної політики в умовах суспільного способу виробництва не обійтися. Але централізація буває різна, її легітимність залежить від того, хто визначає державну політику — обмежене коло незалежних народних представників або кожен суб'єкт господарювання реально може брати участь у процесі її формування. Життя вимагає правового оформлення публічного інституційного середовища як організаційно-правової основи досягнення суспільної згоди.

Загальна характеристика закордонного досвіду

У зарубіжних країнах після другої світової війни отримали широке

поширення ідеї плюралістичної демократії, які по цей час зберігають пануючі позиції. У рамках концепції плюралістичної демократії був обґрунтований принцип субсидіарності — «якщо окрема людина чи самостійна асоціація можуть власними силами справитися зі своїми задачами, то суспільство, що їх охоплює, не повинне втручатися в їхню діяльність, нав'язуючи їм свою допомогу, тому що така допомога буде не оптимальною підтримкою, а непотрібною опікою, применшенням їхньої самостійності. Якщо ж окрема людина чи самостійна асоціація не в змозі справитися із задачею, що перевищує їх сили, і змушені шукати опори в суспільстві, що їх охоплює, то суспільство зобов'язане робити їм необхідну підтримку, що у цьому випадку буде проявом справжньої солідарності». Принцип субсидіарності зіграв важливу роль при виробленні податкового законодавства у західних країнах. У ФРН відповідно до цього принципу держава не повинна збільшувати оподаткування до такого ступеня, щоб у людей залишалося дуже мало чи зовсім не залишалося вільних грошей для підтримки громадських асоціацій. Привласнювати функції, з якими суспільні інститути здатні справитися на своєму рівні, держава, навіть і з найкращими цілями, не вправі [25; 26].

Організаційні засади реалізації принципу субсидіарності закладені в конституційних актах окремих західних країн зі змінами, прийнятими після другої світової війни. Наприклад, Декларація прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р., що входить до складу конституційних актів Франції, містить ст. 14, згідно якій усі громадяни мають право, особисто чи через своїх представників, пересвідчуватися в необхідності суспільного обкладання, вільно виражати на нього згоду, стежити за його витратою і визначати його розмір, підстави, порядок і тривалість стягування [23, с. 137]. Преамбула Конституції Франції від 27 жовтня 1946 р. гарантує індивідуальне чи колективне користування проголошеними правами і свободами [23, с. 139].

Останнє покоління прав людини, закріплених у Європейській соціальній хартії (переглянутій), отримало назву колективних або солідаристських. їх принципова особливість полягає в тому, що вони «здійснюються не окремою людиною, а колективом, спільнотою, асоціацією» [27, с. 23]. До колективних прав людини Р. Мюллерсон відносить, у тому числі право на соціальний і економічний розвиток [28, с. 30].

Під час вступу до Ради Європи Україна взяла до виконання низку зобов'язань, наведених у Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи

№ 190 (1995 р.), до кола зобов'язань входить проведення політики відповідно до принципів Європейської соціальної хартії Ради Європи, яка є головним документом Ради Європи у сфері забезпечення економічних і соціальних прав людини. 2 травня 1996 р. Україна підписала Європейську соціальну хартію, прийняту Радою Європи у 1961 році, а 7 травня 1999 р. було підписано Європейську соціальну хартію (переглянуту), прийняту Радою Європи у 1996 р. Необхідність її ратифікації обумовлена як членством України у цій міжнародній організації, так і намірами України набути членства у Європейському Союзі. Однак ратифікація Європейської соціальної хартії згідно постанови Верховної ради України «Про підготовку до ратифікації Верховною Радою України Європейської соціальної хартії» від 5 листопада 1997 р. № 620/97- ВР, а також Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98, вимагає попередньої адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів, встановлених у Хартії. Юридичне забезпечення прав, передбачених Європейською соціальною хартією, має здійснюватися за допомогою різних галузей національного законодавства. Однак необхідні розробки ведуться здебільшого щодо прав людини у сфері праці [29]. Натомість є потреба у відповідних розробках й у інших сферах. У сфері господарювання необхідна законодавча деталізація прав та обов'язків публічних суб'єктів господарського права щодо формування і реалізації соціально-економічної політики із закріпленням основних принципів взаємодії публічних органів з цих питань у главі 2 Господарського кодексу України.

Висновок.

Для забезпечення оптимального поєднання централізації і децентралізації при здійсненні державного регулювання економіки потрібна законодавча розробка юридичних інститутів публічних суб'єктів господарського права, що наділяються правом участі у формуванні і реалізації державної економічної політики.

Література

1. Пилецкий Е. А. Теоретические проблемы предпринимательской правосубъектности в смешанной экономике: Монография. — М.: ЧеРо, 2005. - 336 с.
2. Панарин А. С. Стратегическая нестабильность в XXI веке. — М.: Алгоритм, 2003. — 560 с.
3. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення: Монографія. — К.: Атіка,

2003. — 352 с.

4. Знаменский Г. Л. Хозяйственное законодательство Украины: формирование и перспективы развития. — К.: Наукова думка, 1996. — 63 с.

5. Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник / Вознесенская Н. Н. и др.; Подред. В. В. Лаптева, С. С. Занковского/РАН. Ин-т государства и права, Академ, правовой ун-т. — М.: Волтерс Клувер, 2006. — 560 с.

6. Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. - Свердловск: Свердлов, юрид. лит, 1972. — Т. 1. — 396 с.

7. Генкин Д. М. Право собственности как абсолютное субъективное право // Советское государство и право. — 1958. — № 6. — С. 92—102.

8. Лазарев Б. М. Компетенция органа государства: права и обязанности или правоспособность? // Советское государство и право. — 1968.-№ 11.-С. 27-35.

9. Лаптев В. В. Предмет и система хозяйственного права. — М.: Юрид. лит., 1969. — 176 с.

10. Коняев Н. И. Звенья народного хозяйства и реформа (субъекты хозяйственного права). — Куйбышев: Куйбышевское книжное издательство, 1973. — 283 с.

11. Мицкевич А. В. Субъекты советского права. — М.: Госюриздат, 1962. — 213 с.

12. Карпушин М. П. Социалистическое трудовое правоотношение. — М.: Госюризд, 1958. — 173 с.

13. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в социалистическом обществе. — М.: Госюриздат, 1955. — 174 с.

14. Архипов С. И. Субъект права (теоретическое исследование): Дис.... д-р юрид. наук / Уральская государственная юридическая академия: Специальность 12.00.01. — Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. — Екатеринбург, 2005. — 486 с.

15. Джабраїлов Р. А. Територіальна громада як суб'єкт права власності та господарського права // Економіка та право. —2006. —№ 1. — С. 19-24.

16. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. — 4-е изд.: Сов. энциклопедия, 1988. — 1600 с.

17. Устименко В. А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти): Автореф. дис.... д-р юрид. наук: 12.00.04/ НАН України. Ін-т екон.-правов. дослід. — Донецьк, 2007. — 33 с.

18. Грудницька С. М., Деревянко Б. В. Удосконалення правового регулювання створення і діяльності промислово-фінансових груп в

Україні // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка та право. - 2004. - № 1. - С. 347-354.

19. Грудницька С. М., Шеремет О. С. Удосконалення правового регулювання організації і діяльності повних товариств // Економіка та право. - 2005. - № 3 (13). - С. 73-81.

20. Германское право / Ч. 1. Гражданское уложение: Пер. з нем. — М.: Междунар. центр фин.-экон. розвитку, 1996. — 552 с.

21. Howell J. C. Forming Coorporation and Partnerships. — Blue Ridge PA, 1986.

22. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / Кол. авт: Г. Л. Знаменський, В. В. Хахулін, В. С. Щербина та ін.; За заг. ред. В. К. Мамутова. — К: Юрінком Інтер, 2004. — 688 с.

23. Конституции зарубежных государств: Учеб. пособ. / Сост. В. В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и доп. — М.: Изд-во «БЕК». — 586 с.

24. COMMERCIAL CODE (Legislative Part). Date du dernier texte modificateur signlft: Loi 2003—775 du 21/08/03 (JO 22/08/03). — <http://195.83.177.9/code/liste.phtml?lang=uk&c==32>

25. Нелль-Брейнинг О. фон. Построение общества / Пер. с нем. Р. Н. Редлиха. — Сидней: «Посев-Австралия», 1987. — 144 с.

26. Валерий Сендеров. Солидаризм — третий путь Европы? — http://magazines.russ.ru/novyi_mi/2003/2/send.html

27. Лукашева Е. А. Общая теория прав человека. — М.: Норма, 1996.-573 с.

28. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. - М., 1991. -280 с.

29. Феськов М. М. Європейська соціальна хартія (переглянута) і трудове законодавство України: питання адаптації. Дис.... канд. юрид. наук (12.00.05). - Одеса: ОНЮА, 2002. - 202 с.