ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ,

ЩО РЕГУЛЮЄ ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ,  
ДО ЗАРУБІЖНИХ ТА МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

3.1. Правове становище

суб'єктів організаційно-господарських повноважень  
у зарубіжних країнах

Дослідження правового становища суб’єктів організаційно-господарських повноважень буде неповним без урахування зарубіжного досвіду регулювання відносин за участю таких осіб з огляду на інтеграційні процеси у сфері економіки, недостатність в Україні досвіду оптимального регулювання зазначених відносин в ринкових умовах господарювання, прагненням нашої країни адаптувати власне законодавство до кращих міжнародних, насамперед ЄС і зарубіжних стандартів.

Не претендуючи на повноту висвітлення цього питання, яке потребує окремого дослідження, спробуємо прослідкувати в законодавстві інших країн і міжнародних союзів віддзеркалення:

* ролі держави та відповідної міжнародної інституції (у тому числі ЄС) в організації господарського (економічного) життя;
* наявність суб’єктів, що здійснюють ПООГ, їх види та повноваження;
* ефективні правові механізми реалізації ПООГ (з метою їх урахування при вдосконаленні господарського законодавства).

Проаналізувавши законодавство зарубіжних країн, можна зазначити, що поняття «суб’єкт організаційно-господарських повноважень» у ньому не зустрічається, проте ряд органів державної влади та інших суб’єктів цих держав наділені ПООГ.

Зокрема, в усіх розвинутих країнах світу при всіх економічних системах держава в тому або іншому ступені регулює економіку, при цьому роль держави в регулюванні процесів соціально-економічного розвитку зростає в міру поглиблення міжнародного поділу праці [235, с. 37].

Необхідність здійснення ПООГ державою у багатьох зарубіжних державах задекларовано в основних законах цих країн. Наприклад, відповідно до ст. 131 Конституції Іспанії до повноважень держави належить планування економічної діяльності з метою задоволення публічних інтересів, вирівнювання регіонального і секторального розвитку, стимулювання зростання доходів та їх справедливого розподілу. Таким чином, іспанський законодавець прямо ставить перед державою завдання: за рахунок регулювання економічних процесів впливати на небезпечні соціальні диспропорції, що виникають. У ст. 132 Конституції Іспанії регулюється питання закріплення правового режиму державного майна і наводиться перелік основних об’єктів права власності держави [244, с. 135].

Стаття 3 Конституції Італійської Республіки встановлює, що завданням Республіки є усування перешкод економічному й соціальному порядку, які, фактично обмежуючи свободу і рівність громадян, заважають повному розвитку людської особистості й ефективній участі всіх трудящих у політичній, економічній і соціальній організації держави [126, с. 200].

Згідно з нормами Конституції Бразилії 1988 р., економічний порядок базується на цінностях людської праці та вільного підприємництва, має своїм завданням забезпечити всім гідне і сумісне з соціальною справедливістю існування, що передбачає реалізацію таких принципів, як національний суверенітет, приватна власність, соціальна функція власності, свобода конкуренції, захист споживачів, захист довкілля, скорочення соціальної та регіональної нерівності, спрямованість до повної зайнятості, преференційний режим для дрібного національного підприємництва [244, с. 136].

Конституція України не містить систематизації норм, що визначали б конституційний економічний порядок як системне явище і були б достатньою конституційно- правовою основою для формування господарського законодавства — господарського правового порядку, проте зарубіжний досвід конституційної законотворчості знає більш-менш вдалі випадки такої систематизації. Так, Конституція Італії містить окремий розділ «Економічні відносини», а Конституція Іспанії — розділи «Про основні принципи соціальної та економічної політики» та «Про економіку та господарювання», які до певної міри могли б бути прикладами систематизації конституційно-правового регулювання економічних відносин. З огляду на це, неможливо не погодитися з точкою зору Д. В. Задихай- ла, який пропонує інкорпорацію в КУ окремого розділу «Економічна система» [244, с. 136], де повинні знайти відображення особливості здійснення органами державної влади своїх організаційно-господарських повноважень з регулювання господарської діяльності суб’єктів господарювання всіх форм власності.

У зарубіжних державах, подібно до України, органами, що здійснюють ПООГ, є органи державної влади, які й реалізують повноваження держави, що закріплені у Конституціях цих країн та інших законах, та органи місцевого самоврядування.

Наприклад, парламент Франції здійснює ПООГ через прийняття законів, що стосуються: встановлення тарифів, податків, порядку випуску грошей; встановлення категорій публічно-правових установ; націоналізації підприємств і передачі підприємств з державного сектора в приватний; вільного управління (Конституційний закон № 2003-276 від 28 березня 2003 р.) «територіальних» колективів, їх компетенції і їх прибутків (ст. 34 Конституції Французької Республіки [142, с. 60-61]).

У Франції існує три рівні регіонального та місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальна структура Франції — регіони, департаменти, комуни чи общини. Комуни обирають свої комунальні або муніципальні ради. До ПООГ комун належать такі: розвиток місцевого підприємництва; економічний розвиток; організація, розвиток та утримання мереж галузей; підтримка народного господарства [412, с. 18]. У французьких містах Парижі, Леоні, та Марселі застосовується централізована модель міського самоврядування, зокрема Паризькою комуною управляє Рада Парижу, яка розпускається декретом Ради Міністрів Франції, а формується через всезагальні прямі вибори строком на шість років. У централізованій французькій моделі особливу роль в діяльності органів місцевого самоврядування відіграють комісари Республіки, які призначаються декретом Уряду і здійснюють адміністративний контроль за діяльністю місцевих органів департаментів [376, с. 303—304].

В Основному законі Німеччини вказується, що громадам повинно бути надано право регулювати у рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевого співтовариства (п. 2 ст. 28) [390, с. 109]. Щодо Берліну, то йому притаманна змішана модель місцевого самоврядування (поєднання централізованої і децентралізованої), оскільки він є однією з федеральних земель і столичним містом. Органи влади міста — Зібрання народних представників, Уряд, Бургомістр і Адміністрація Берліна — здійснюють одночасно державні функції землі Німеччини та функції громад земель. На аналогічних принципах побудована організація управління територією міста Києва, включаючи відповідні райони [376, с. 306].

В Італії місцеве самоврядування здійснюється у провінціях і комунах через представницькі органи — ради, виконавчі органи — джунти, голів рад і джут. Низовою ланкою комунального самоврядування у Німеччині є органи самоврядування сільських і міських громад. Що стосується міських громад, то обсяг повноважень їх органів самоврядування залежить від характеристики їх міста: «місто середньої величини», «велике місто району», «самостійне місто», «велике місто, що належить до району» [170, с. 113]. Відповідно до ст. 119-30 Конституції Італійської Республіки комуни, провінції, столичні міста й області володіють власним майном, належність якого визначається відповідно до загальних принципів, встановлених законом держави [126, с. 225].

Координацію національної політики Фінляндії відносно підприємців і компаній здійснює Міністерство торгівлі та промисловості, одне з ПООГ, а саме державну реєстрацію юридичних осіб — Національне патентне і реєстраційне бюро, штаб-квартира якого знаходиться у Гельсінкі, має філії в кожному адміністративному районі Фінляндії [355, с. 67].

У Великобританії діє Комітет з регуляторної політики, який до певної міри є аналогом Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва України [294, с. 117]. Стосовно Міністерства фінансів Великобританії, то основними напрямами його діяльності є: збір доходів (у цьому йому допомагає Рада із справ внутрішніх доходів і Рада з мита і акцизів); контроль за видатками інших центральних відомств [204, с. 69].

Типовим прикладом децентралізованої моделі місцевого самоврядування є система міської влади міста Лондона, для якої характерна відсутність на місцях представників державної влади, здійснення місцевими органами лише тих повноважень, які прямо передбачені законом, і широке застосування громадських форм управління в діяльності місцевих структур [376, с. 304]. У 1998 р. закінчився етап муніципальної реформи у Великобританії, на сьогодні на території держави функціонують органи муніципального управління: метрополітенських районів, унітарних округів, графств і районів (територія деяких графств поділена на райони) [313, с. 9].

До органів державної влади як суб’єктів, що здійснюють ПООГ у Сполучених Штатах Америки (далі — США), можна віднести: Федеральну торгову комісію і Комісію щодо продажів на строк (функцією яких є охороняти конкуренцію і чесну торгову практику); Федеральну резервну комісію, Федеральну корпорацію страхових вкладів, Комісію цінних паперів і біржових операцій (здійснюють регулювання у сфері фінансів); Адміністрацію малого бізнесу, Національну адміністрацію кредитних союзів, Комісію міжштатної торгівлі та інші [160, с. 11].

В Японії ст. 94 Конституції 1947 р. встановлює повноваження місцевих органів публічної влади: управління майном, ведення справ і здійснення адміністрування, видання актів у межах закону [144, с. 407]. У кожній одиниці адміністративно-територіального поділу Японії безпосередньо виборцями формуються префектуральні збори. Основні повноваження таких зборів закріплені у статтях 96-100 Закону про місцеве самоуправління, до ПООГ можна віднести: затвердження місцевих податків, штрафів, принципові питання управління муніципальними підприємствами [160, с. 174].

Визначаючи напрями своєї економічної політики на плановий період, держава через свої центральні органи планування може створювати умови, за яких приватним підприємствам прийнятніше закладати до своїх планів те, що відповідає цілям держави [305, є. 208]. Державне планування (програмування) після Другої світової війни здійснюється у всіх розвинених західних країнах. Для ведення планової роботи створено відповідні державні структури. У Франції — це Генеральний секретаріат з планування, у Канаді — Економічна рада, у Голландії — Центральне планове бюро, у Швеції — Економічний відділ при Міністерстві фінансів [305, с. 211]. В Японії склалася розвинута система органів державного програмування, підпорядкована Економічній консультативній Раді [229, с. 42]. У Німеччині приділяють велику увагу узгодженню планів різних адміністративно-територіальних рівнів. Необхідним є запозичення цього досвіду і створення в Україні такого суб’єкта організаційно-господарських повноважень під назвою «Рада областей». Основною функцією цієї Ради буде координація дій та вироблення загальної стратегії місцевими органами самоврядування на вирішення проблем, що в тій чи іншій мірі торкаються кожної територіальної одиниці для збалансованого економічного розвитку України.

У деяких зарубіжних країнах суди здійснюють певні ПООГ (що не притаманно для нашої держави), наприклад у Німеччині юридичні особи — суб’єкти підприємницької

діяльності реєструються судами земель за місцем знаходження підприємств (реєстраційними судами), реєстрація полягає у внесенні найменування і адреси підприємства в торговий реєстр, з даними якого може ознайомитися будь-яка заінтересована особа [161, с. 53]. Суд перевіряє законність створення юридичної особи, звіт засновників, оцінщиків, тобто здійснює юридичну експертизу документів, що подані до суду разом із заявою на реєстрацію [234, с. 89; 355, с. 55]. Також в Австрії реєстрацію юридичних осіб на місцях здійснює будь-який судовий орган, а у Відні — Комерційний суд Відня, який ще й відповідає за ведення Комерційного реєстру, відкритого для громадського використання без спеціального дозволу [355, с. 34].

Особливим суб’єктом, що здійснює ПООГ у зарубіжних країнах, подібно до України, є Національний (центральний) банк. Специфікою центрального банку є те, що він поєднує окремі риси комерційної банківської установи й державного відомства, а також наділений деякими владними повноваженнями у сфері регулювання грошово-кредитної та банківської систем. Характер, зміст і форма взаємозв’язків центральних банків з органами державної влади в різних країнах істотно відрізняються. У більшості країн функціонує перехідна модель, у рамках якої використовуються принципи взаємодії виконавчої влади з центральним банком за певного ступеня його незалежності. У законодавстві лише декількох країн (США, Німеччини, Швейцарії, Швеції та Голландії) передбачено пряме підпорядкування центральних банків парламентам. У більшості держав центральні банки підзвітні казначейству або міністерству фінансів [361, с. 107].

Правовий статус Швейцарського національного банку регулюється Федеральним Законом про Швейцарський національний банк від 03.10.2003 р. і Постановою про Швейцарський національний банк, які вступили в силу з 01.05.2004 р. Федеральна Конституція цієї країни наділяє Швейцарський національний банк повноваженнями незалежного центрального банку і доручає йому визначати грошову і валютну політику держави в інтересах всієї країни (п. 2 ст. 99 Федеральної Конституції) [322, с. 410-413].

У Німеччині суб’єктами, що здійснюють ПООГ у сфері банківської діяльності, є Федеральний орган банківського нагляду у співпраці з Федеральним банком Німеччини [343, с. 20]. Правове положення і повноваження публічних установ Німеччини дуже близькі до звичайного органу управління. Наприклад, в законі зазначено, що правове положення однієї із значних публічних установ — федерального банку — є положення державного відомства [214, с. 203].

Федеральна комісія Швейцарії з банківської діяльності здійснює нагляд за банківською діяльністю, діяльністю інвестиційних фондів, бірж, розкриттям інформації про належність крупних пакетів акцій і публічними пропозиціями про купівлю компаній [322, с. 478]. Швидкі зміни на фінансових ринках привели до появи нових завдань в області нагляду за швейцарськими фінансовими ринками. Було запропоновано об’єднати Федеральну комісію з банківської діяльності та Федеральне управління з приватного страхування в єдиний орган нагляду за фінансовим ринком. Тенденція до створення єдиного органу нагляду за банківською діяльністю спостерігається і в інших країнах: Норвегія — єдиний орган нагляду за банківським і страховим сектором, і сектором цінних паперів (створений в 1986 р.), Канада — Управління суперінтенданта фінансових інститутів (1987 р.), Великобританія— Управління фінансових послуг (1997 р.), а також в Данії, Швеції, Фінляндії, Японії, Кореї та ін. [322, с. 525-527].

Потребує характеристики правове становище таких суб’єктів, що здійснюють ПООГ у країнах, де перехід до ринкової економіки розпочався в 70-х роках минулого століття, як органи державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, у Болгарії міністерства здійснюють важливі функції з організації певної галузі народного господарства чи певної сфери життя суспільства. До органів державної влади як суб’єктів, тип здійснюють ПООГ Болгарії, крім міністерств належать: Комітет із стандартизації і метрології; Національна комісія по цінах при Раді Міністрів; Міжвідомча комісія з управління, використання та розпорядження нерухомим майном — власністю Республіки Болгарія за кордоном; Агентство з приватизації [160, с. 205].

Стаття 138 Конституції Болгарії 1991 р. встановлює, що органом місцевого самоврядування в громаді є рада, а ст. 139— що органом виконавчої влади в громаді є кмет, який керується законом, актами ради та рішеннями, ухваленими населенням безпосередньо. Статті 140-141 закріплюють за громадою право на муніципальну власність і місцевий бюджет [314, с. 8].

Характерним є те, що Конституція Угорщини 1949 р. (розділ про місцеве самоврядування включений до її тексту у 1990 р.) — одна з небагатьох, яка прямо закріплює функції та повноваження органів місцевого самоврядування (ст. 44/А), до ПООГ можна віднести: регулювання та керування муніципальними справами, здійснення права власності щодо муніципального майна, розпорядження доходом муніципалітету, утворення власної організації та визначення порядку її функціонування [314, с. 8-9].

Відповідно до ст. 16 Конституції Республіки Польщі — всі мешканці одиниць основного територіального поділу складають у силу закону самокеруючу громаду [128, с. 88]. Представницькі функції громадськості здійснюються через структуру самоврядування ґмін, повітів і воєводств [324, с. 179].

Стаття 2 Закону Республіки Польща «Про ґмінне самоврядування» визначає, що ґміна (самоврядна громада, а також відповідна територія) виконує громадські завдання від свого імені й під свою відповідальність [129, с. 118]. Серед власних завдань ґміни є такі питання: забезпечення функціонування місцевої економіки; організації місцевого громадського транспорту; торгівлі та торгових рядів (ст. 7 Закону Республіки Польща «Про ґмінне самоврядування»). Відповідно до ст. 18 Закону Республіки Польща «Про ґмінне самоврядування» до виключних повноважень ради ґміни належать такі ПООГ: прийняття економічних програм; прийняття рішень з майнових питань ґміни, які виходять за межі звичайної діяльності правління і які стосуються: визначення правил набуття, відчуження, обтяження об’єктів земельної нерухомості, а також їх здачі в оренду чи найму на строк понад три роки, якщо окремими положеннями не передбачено інше, до моменту визначення цих правил правління може виконувати ці функції виключно за згодою ради ґміни; випуск облігацій, а також визначення порядку їх збуту, придбання і викупу правлінням; отримання довгострокових позик і кредитів; встановлення максимального розміру короткострокових позик, наданих правлінням у бюджетному році; зобов’язань щодо здійснення інвестицій і ремонтів, вартість яких перевищує межі, що встановлюються щорічно радою ґміни; створення і вступ до товариств, кооперативів, а також розпуск і вихід з них; визначення порядку внесення, повернення і продажу правлінням акцій і паїв; створення, ліквідації і реорганізації підприємств, установ, інших ґмінних організаційних одиниць, а також виділення їм майна; встановлення максимального розміру позик і застав, наданих правлінням в бюджетному році. Виконавчим органом ґміни є правління, до завдань якого належить управління комунальним майном, призначення та звільнення керівників ґмінних організаційних одиниць (ст. 30 Закону Республіки Польща «Про ґмінне самоврядування»).

Відповідно до ст. 4 Закону Республіки Польща «Про повітове самоврядування» повіт (місцева самоврядна громада, а також відповідна територія) виконує визначені в законодавстві громадські завдання, які мають надґмінний характер, щодо транспорту і громадських доріг; управління нерухомістю; охорони прав споживачів та інше [130, с. 151]. До виключної компетенції ради повіту належать такі ПООГ: визначення напрямів діяльності правління повіту; прийняття рішень майнових питань повіту, які стосуються: правил набуття, відчуження, обтяження об’єктів земельної нерухомості, а також їх здачі в оренду чи найму на строк понад три роки, якщо інше не передбачено окремими законами; випуск облігацій, а також визначення порядку їх збуту, придбання і викупу; отримання довгострокових позик і кредитів; визначеннямаксимального розміру короткострокових позик і кредитів, які отримуються правлінням, чи максимального розміру позик і застав, наданих правлінням у бюджетному році; зобов’язань щодо здійснення інвестицій і ремонтів, вартість яких перевищує межі, що встановлюються щорічно радою; створення і вступ до товариств, їх розпуск і вихід з них, визначення порядку внесення вкладів, а також прийняття, набуття, відчуження часток і акцій; створення, реорганізації і ліквідації організаційних одиниць, а також виділення їм майна (ст. 12 Закону Республіки Польща «Про повітове самоврядування»). Правління повіту є виконавчим органом повіту, до завдань якого, відповідно до ст. 32 Закону Республіки Польща «Про повітове самоврядування», належать управління майном повіту, прийняття на роботу та звільнення керівників організаційних одиниць повіту.