

Організаційно-правові засади недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні



А. В. Омельченко,
кандидат юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри
цивільного та трудового
права Київського
національного економічного
університету імені Вадима
Гетьмана

Стратегія ефективного розвитку економіки України та, зокрема, зовнішньоекономічної сфери, потребує комплексного застосування всіх видів соціального управління (державного, самоврядного, громадського, корпоративного). Тому дослідження організаційно-правових проблем управління зовнішньоекономічною діяльністю, і, зокрема, недержавного, набувають особливого значення.

Науково-теоретичні проблеми розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями, система, форми і методи таких взаємовідносин стали окремих напрямом досліджень в рамках юридичної науки та науки державного управління [1]. Проте, організаційно-правові засади недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні залишаються недослідженими.

Завданням цієї статті є теоретичний аналіз змісту недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю, системи суб'єктів такого управління, взаємовідносин цих суб'єктів із іншими суб'єктами управління зовнішньоекономічною діяльністю, особливостей властивих їм функцій, форм та методів управління.

Як відомо, найпоширенішою класифікацією видів соціального управління є його поділ за ознакою правового статусу та характеру діяльності суб'єктів управління [2] на:

- 1) державне управління (суб'єктом управління виступає держава та її органи);
- 2) самоврядне, або муніципальне управління (суб'єктами управління виступають органи місцевого самоврядування);
- 3) громадське управління (суб'єктами управління виступають органи громадських організацій та інші суб'єкти);
- 4) корпоративне управління (органами управління виступають органи управління юридичних осіб).

Отже, видами недержавного управління згідно з наведеною класифікацією є самоврядне (муніципальне), громадське та корпоративне управління. Оскільки організаційно-правовий характер самоврядного (муніципального) управління за своїм змістом є предметом окремого наукового дослідження, в рамках цієї статті зупинимося на аналізі організаційно-правових засад громадського та корпоративного управління зовнішньоекономічною діяльністю.

Крім вищезазначеного поділу недержавних суб'єктів управління зовнішньоекономічною діяльністю в літературі класифікують також на національні та міжнародні неурядові підприємницькі організації, а саме спілки підприємців, торгові палати, об'єднання підприємців [3].

В нормативному порядку перелік недержавних суб'єктів управління зовнішньоекономічною діяльністю визначений у ч. 2 ст. 7 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р. № 959-ХІІ [4]. До них, зокрема, віднесені: 1) недержавні органи управління економікою (товарні, фондові, валютні біржі, торговельні палати, асоціації, спілки та інші організації координаційного типу), що діють на підставі їхніх статутних документів; 2) самі суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності на підставі відповідних координаційних угод, що

В статті запропоновано визначення поняття недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю, проведено теоретичний аналіз системи суб'єктів громадського та корпоративного управління зовнішньоекономічною діяльністю, їхніх взаємовідносин з іншими суб'єктами управління зовнішньоекономічною діяльністю, особливостей властивих для них функцій, форм та методів управління.

Ключові слова: недержавне управління, громадське управління, корпоративне управління, суб'єкти недержавного управління, функції, форми та методи недержавного управління

укладаються між ними.

Аналіз законодавства України та практики управління зовнішньоекономічною діяльністю свідчить також про наявність ще однієї групи суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю, а саме громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при Президентові України та органах державної влади.

Теоретичний аналіз організаційно-правових питань управління як соціальної категорії дає можливість запропонувати авторське визначення недержавного управління взагалі та недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю зокрема.

Отже **недержавне управління** можна визначити як здійснення *врегульованого нормами права, зобов'язуючого в рамках диспозитивних правовідносин, цілевстановлюючого, організуючого та регулюючого впливу з боку суб'єктів управління недержавної форми власності в межах встановлених законодавством та їх статутними документами повноважень на діяльність суб'єктів суспільних правовідносин з метою ефективного досягнення запланованих результатів відповідно до реальних суспільних потреб.*

Відповідно, **недержавне управління зовнішньоекономічною діяльністю** являє собою здійснення *врегульованого нормами права, зобов'язуючого в рамках диспозитивних правовідносин, цілевстановлюючого, організуючого та регулюючого впливу з боку суб'єктів управління недержавної форми власності в межах встановлених законодавством та їх статутними документами повноважень на діяльність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з метою ефективного досягнення запланованих результатів відповідно до потреб загальнодержавного та регіонального розвитку економіки України, її окремих сфер та галузей.*

Наступний висновок полягає в тому, що до системи суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю належать такі групи суб'єктів:

- 1) громадські організації (в тому числі національні та міжнародні спілки суб'єктів підприємницької діяльності);
- 2) національні та міжнародні торгові (торгово-промислові) палати;
- 3) національні та міжнародні об'єднання суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних осіб;
- 4) біржі;
- 5) громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи при Президентові України та органах державної влади;
- 6) окремі юридичні особи – суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності.

Так, правовий статус громадських організацій

визначається Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. № 2460-XII [5]. Типовим прикладом громадської організації, яка реалізує функції у сфері недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю є Український союз промисловців та підприємців.

Іншу групу суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю складають торгові (торгово-промислові) палати. В Україні правовий статус торгово-промислових палат визначається Законом України «Про торгово-промислові палати в Україні» від 2 грудня 1997 р. № 671/97-ВР [6]. На загальнодержавному рівні діє Торгово-промислова палата України, а на території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя – регіональні торгово-промислові палати. Ще одним суб'єктом недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю в групі торгових (торгово-промислових палат) є Український національний комітет Міжнародної Торгової Палати (далі – УНК МТП).

Наступну групу суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю утворюють біржі. Правовий статус товарних бірж в Україні визначається Законом України «Про товарну біржу» від 10 грудня 1991 р. № 1956-XII [7], а правовий статус фондових бірж – Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV [8].

Особливою групою суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю є громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи при Президентові України та органах виконавчої влади. Зокрема, консультативно-дорадчим органом при Президентові України, до компетенції якого, серед інших, входять питання зовнішньоекономічної діяльності, є Комітет з економічних реформ (далі – Комітет), створений Указом Президента України від 26 лютого 2010 р. № 273/2010 [9]. Указом Президента України від 17 березня 2010 р. № 355/2010 було затверджено положення про Комітет (діє в редакції Указу Президента України від 21 грудня 2010 р. № 1154/2010) та його персональний склад [10].

Як відомо, крім консультативно-дорадчих органів при Президентові України, подібні органи створюються при органах виконавчої влади у формі громадських рад. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [11] були затверджені Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі

державній адміністрації та Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

До останньої групи суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю відносимо окремих юридичних осіб – суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Одним із показових прикладів виконання юридичними особами окремих функцій недержавного управління у зовнішньоекономічній сфері є діяльність ТОВ «Асоціація експортерів і імпортерів «ЗЕД» – комерційної структури, яка є керуючою компанією групи компаній «ЗЕД» в Україні [12].

Після огляду системи суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю окрему увагу слід приділити характеристиці особливостей управлінських відносин цих суб'єктів між собою та із органами виконавчої влади.

Слід зазначити, що основу взаємовідносин суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю та держави становить законодавчо закріплений правовий статус таких суб'єктів. Держава не втручається в їхню діяльність, надаючи їм широку автономію. Проте, це не виключає здійснення з боку держави контролю за діяльністю суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю. Так, відповідні органи влади проводять державну реєстрацію таких суб'єктів, здійснюють контроль за дотриманням ними положень статутів, правил окремих видів діяльності, тощо. Фінансові органи та органи податкової служби здійснюють контроль за джерелами і розмірами надходжень та правильною сплатою податків. За порушення законодавства суб'єкти недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

Отже, на законодавчому рівні відносини субординації між органами виконавчої влади та суб'єктами недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю формально не закріплені, оскільки ці відносини не пов'язані із прямим організаційним підпорядкуванням останніх відповідним органам державної влади. Елементи субординації спостерігаються лише у випадках делегування органами виконавчої влади окремих функцій державного управління зовнішньоекономічною діяльністю відповідним суб'єктам недержавного регулювання, про що вже йшлося вище. Необхідність такої субординації зумовлена єдністю цілей і завдань виконавчої влади, які зумовлені цілями і завданнями держави.

Крім зазначеного, слід наголосити на тому, що відносини субординації існують всередині системи відповідних суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю у процесі «вертикальної» взаємодії між їхніми вищими та нижчими органами управління та структурними

підрозділами.

У відносинах між самими суб'єктами недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю мають місце процеси координації, оскільки згідно з законодавством, вони є незалежними один від одного в організаційному, майновому та інших відношеннях. У «вертикальних» відносинах в середині системи відповідних суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю та у їх відносинах із органами державної влади спостерігається також реординація, як процес реалізації повноважень суб'єктів управління нижчого рівня або об'єктів управління по відношенню до суб'єктів управління вищого рівня (погодження дій, повідомлення про наміри, подання пропозицій щодо реформування відносин у сфері економіки, права, управління, вдосконалення чинного законодавства, ініціативи щодо захисту інтересів членів (учасників) суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю та інших суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, тощо).

Аналіз інтегративних взаємозв'язків окремих суб'єктів недержавного управління по «вертикалі» із органами виконавчої влади (наприклад Торгово-промислової палати України із Кабінетом Міністрів України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України) дає можливість зробити висновок про наявність елементів функціонального підпорядкування в рамках делегування з боку держави окремих функцій державного управління зовнішньоекономічною діяльністю. Але в цілому, як вже зазначалося вище, функції управління зовнішньоекономічною діяльністю, які згідно з законодавством реалізують суб'єкти недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю, за своїм економічним та організаційно-правовим змістом багато в чому подібні до функцій державного управління зовнішньоекономічною діяльністю, що виконуються відповідними органами державної влади. Відмінність полягає в тому, що управлінська діяльність суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю не має державно-владного характеру, і їх акти управління лише у випадках прямо передбачених законодавством можуть мати загальнообов'язковий нормативний характер (наприклад окремі акти Торгово-промислової палати України).

Ключовими категоріями, які мають безпосереднє відношення до з'ясування питань співвідношення державного управління зовнішньоекономічною діяльністю та управління у зазначеній сфері, що здійснюється суб'єктами недержавного управління, є поняття форм та методів управління. Слід зазначити, що у процесі управління зовнішньоекономічною діяльністю, здійснюваного суб'єктами недержавного управління, вико-

ристовується вся система форм та методів управління, що властиві органам державної влади. При цьому форми та методи недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю визначаються в основному на законодавчому рівні і в меншій мірі є результатом волевиявлення суб'єктів недержавного управління. Підстави, способи, порядок та процедури застосування форм та методів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю визначаються законодавством (тобто державою).

Слід зазначити, що природа форм та методів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю визначається правовим статусом (компетенцією) органів недержавного управління, відсутністю у них державно-владних повноважень. А тому формам недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю притаманні такі ознаки, як рекомендаційний (у випадках, передбачених законодавством, – юридично-обов'язковий) та координаційно-погоджувальний, колегіальний характер. Методам недержавного

управління зовнішньоекономічною діяльністю властивий непрямий, економічний, регуляторний, стимулюючий характер.

Теоретико-методологічний аналіз розглядуваної проблеми дозволяє зробити **висновок** про те, що у формах та методах недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю опосередковується в цілому реалізація одних і тих самих цілей, завдань, функцій державного управління, що сформульовані в Конституції і законах України для системи органів державної влади. А тому держава у разі необхідності може застосувати до суб'єктів недержавного управління відповідні заходи державного примусу у вигляді скасування їхніх актів, дострокового припинення повноважень, тощо.

Враховуючи динаміку розвитку зовнішньоекономічних процесів в нашій державі, організаційно-правові проблеми недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні повинні постійно бути предметом окремої уваги юридичної науки.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Усаченко Л. М. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями : [монографія] / Л. М. Усаченко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 343 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : У 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 74.
3. Герчикова И. Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное : [учебное пособие] / И. Н. Герчикова. – М. : Консалтбанкир, 2002. – С. 192-215.
4. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
5. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
6. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 02 грудня 1997 р. № 671/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 13. – Ст. 52.
7. Про товарну біржу : Закон України від 10 грудня 1991 р. № 1956-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 10. – Ст. 139.
8. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.
9. Про утворення Комітету з економічних реформ : Указ Президента України від 26 лютого 2010 р. № 273/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 730.
10. Питання Комітету з економічних реформ : Указ Президента України від 17 березня 2010 р. № 355/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 20. – Ст. 846.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
12. Про ТОВ «Асоціація експортерів і імпортерів «ЗЕД» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zed.com.ua/ua/index.php?id=2>

Омельченко А. В. Организационно-правовые основы негосударственного управления внешнеэкономической деятельностью в Украине

В статье предложено определение понятия негосударственного управления внешнеэкономической деятельностью, проведен теоретический анализ системы субъектов общественного и корпоративного управления внешнеэкономической деятельностью, их взаимоотношений другими субъектами управления внешнеэкономической деятельностью, особенностей свойственных для них функций, форм и методов управления.

Ключевые слова: негосударственное управление, общественное управление, корпоративное управление, субъекты негосударственного управления, функции, формы и методы негосударственного управления

Omelchenko Andriy. Organizational and legal bases of non-state government of foreign economic activity in Ukraine

In this article definition of non-state government of foreign economic activity is offered, the theoretical analysis of the system of subjects of public and corporate government of foreign economic activity, their mutual relations with other subjects of government of foreign economic activity, features of functions specific for them, forms and methods of government is carried out.

Keywords: non-state government, public government, corporate government, subjects of non-state government, functions, forms and methods of non-state government