



ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИОННО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Вера ВОЗНЯЯ,

аспирант кафедры хозяйственного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article is devoted to an actual problem of modern development of legislation on local self-government in the context of an accurate, detailed and legally correct systematization is organizational-economic powers of such bodies in the field of management. Today, the prospect of the development of modern legislation and the decentralization of state power to encourage the creation of effective, clear and effective mechanism of interaction of economic entities in the exercise of their professional activities. The article raises the problem of optimizing the use of scientific concepts, remedies and legal form of the two parts of the national legislation – Municipal and economic. Therefore, it is proposed powers of local governments in managing to formulate economic and legal format, because according to the Economic Code of Ukraine local governments are subjects of organizational-economic powers.

Key words: local government, economic competence, organizational-economic relations.

Аннотация

Статья посвящена актуальной проблеме современного развития законодательства о местном самоуправлении в контексте точной, детальной и юридически корректной систематизации именно организационно-хозяйственных полномочий таких органов в сфере хозяйствования. На сегодняшний день перспектива развития современного законодательства и децентрализации государственной власти побуждает на создание эффективного, четкого и действенного механизма взаимодействия субъектов хозяйствования при осуществлении их профессиональной деятельности. В статье ставится научная проблема оптимизации использования понятий, правовых средств и правовых форм двух частей национального законодательства – муниципального и хозяйственного. Итак, предлагается полномочия органов местного самоуправления в сфере хозяйствования сформулировать в хозяйственно-правовом формате, ведь согласно Хозяйственному кодексу Украины органы местного самоуправления являются субъектами организационно-хозяйственных полномочий.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, хозяйственная компетенция, организационно-хозяйственные отношения.

Постановка проблемы. Децентрализация как концептуальный фактор развития конституционно-правового регулирования предусматривает сбалансирование властных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, расширение круга полномочий исполнительных советов в конкретном населенном пункте. В первую очередь это касается бюджетно-налоговых отношений в их межбюджетном контексте, но справедливо ставить вопрос и о более активном участии органов местного самоуправления в отношениях в сфере хозяйствования. На сегодняшний день существует круг неопределенных вопросов организационно-хозяйственных полномочий органов местного самоуправления хозяйственной деятельности, выявление и совершенствование которых может создать действенный механизм регулирования и управления в сфере хозяйствования.

Проблематика хозяйственно-правового обеспечения хозяйственной компетенции органов публичной власти рассматривалась в трудах таких ученых-хозяйственников, как А.П. Вихров, И.М. Кравец, В.А. Устименко, Р.А. Джабраилов, Д.В. Задыхайло,

М.В. Пашков, В.С. Щербина и других, но в исследованиях указанных специалистов недостаточно внимания было уделено вопросам организационно-хозяйственных полномочий органов местного самоуправления в сфере хозяйствования и инструментально-правового согласования муниципального законодательства с хозяйственным.

С нашей точки зрения, следует уделить внимание вопросам, касающимся полномочий и компетенции органов местного самоуправления. Проанализировать действующее законодательство и выявить пробелы и расхождения. Выяснить круг необходимых законодотворческих мер повышения эффективности участия органов местного самоуправления в хозяйственных правоотношениях путем внесения соответствующих дополнений в текст Хозяйственного кодекса Украины и муниципального законодательства Украины.

Изложение основного материала.

Хозяйственными отношениями следует считать отношения, возникающие в процессе деятельности субъектов хозяйствования в сфере общественного производства, направленные на изготовление и реализацию продукции, выполнение работ или оказание услуг,

имеющих ценовую определенность. Действующий Хозяйственный кодекс Украины разделяет хозяйственные отношения на три типа:

1) Хозяйственно-производственные отношения – это отношения, возникающие непосредственно в процессе осуществления общественного производства, направленного на изготовление и реализацию продукции, на выполнение работ или оказание услуг, имеющих ценовую определенность, и на реализацию дееспособности предприятия. Эти отношения возникают вокруг создания определенных благ, составляющих предмет хозяйственной деятельности. Вокруг этих благ возникают хозяйственные обязательства. Несмотря на то, что ст. 3 Хозяйственного кодекса Украины предусматривает возникновение хозяйственно-производственных отношений только между субъектами хозяйствования, в понимании ч. 3 этой статьи такие отношения могут возникать и с не хозяйствующими субъектами в процессе реализации хозяйственных обязательств таких субъектов хозяйствования. Следовательно, субъектами хозяйствования являются хозяйственные организации – юридические лица, созданные в соответствии



с Гражданским кодексом Украины, государственные, коммунальные и другие предприятия, созданные в соответствии с действующим Хозяйственным кодексом Украины, а также другие юридические лица, которые осуществляют хозяйственную деятельность и зарегистрированы в установленном законом порядке; граждане Украины, иностранцы и лица без гражданства, которые осуществляют хозяйственную деятельность и зарегистрированы в соответствии с законом как предприниматели; субъекты хозяйствования в зависимости от количества работающих и доходов от любой деятельности за год могут принадлежать к субъектам малого предпринимательства, в том числе к субъектам микропредпринимательства, среднего или крупного предпринимательства.

2) Внутрихозяйственные отношения – это отношения, возникающие между функциональными и территориальными подразделениями одного предприятия. Несмотря на то, что такие отношения носят хозяйственно-производственный характер, они осуществляются между субъектами, которые не имеют статуса субъектов права (цеха, филиала, представительства). Но это влияет на правовые последствия такой хозяйственной деятельности, в частности на отсутствие налоговых обязательств перед государством, отсутствие гражданской дееспособности и другое.

3) Организационно-хозяйственными отношениями являются отношения, складывающиеся между субъектами хозяйствования и субъектами организационно-хозяйственных полномочий в процессе управления хозяйственной деятельностью. Эти отношения имеют вертикальный характер, когда один субъект права имеет определенные права в отношении другого субъекта, в то время как другой субъект права имеет только обязанности. К организационно-хозяйственным можно в определенной степени отнести отношения экономического контроля, предусмотренные законодательством о защите экономической конкуренции, поскольку один из субъектов права имеет экономическую власть над другим [1]. Однако, чтобы выделить и разграничить именно к какому виду хозяйственных отношений следует отнести полномо-

чия муниципальных органов в сфере хозяйствования, надо выяснить правовую природу организационно-хозяйственных и хозяйственно-производственных правоотношений, поскольку некоторые полномочия органов местного самоуправления имеют элементы и организационно-хозяйственных, и хозяйственно-производственных отношений.

Надо отметить, что субъекты хозяйствования и другие участники отношений в сфере хозяйствования осуществляют свою деятельность в пределах установленного правового хозяйственного порядка, соблюдая требования действующего законодательства. Таким образом, законодатель в ст. 5 Хозяйственного кодекса Украины отмечает, что правовой хозяйственный порядок в Украине формируется на основе оптимального сочетания рыночного саморегулирования экономических отношений субъектов хозяйствования и государственного регулирования макроэкономических процессов, исходя из конституционного требования ответственности перед человеком за свою деятельность и определение Украины как суверенного и независимого, демократического, социального, правового государства.

Решения органов государственной власти и органов местного самоуправления по финансовым вопросам, возникающим в процессе формирования и контроля за исполнением бюджетов всех уровней, а также из административных и иных отношений управления, кроме организационно-хозяйственных, в которых орган государственной власти или орган местного самоуправления является субъектом, наделенным хозяйственной компетенцией, принимаются от имени этого органа и в пределах его властных полномочий.

Хозяйственная компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления реализуется от имени соответствующего государственного или коммунального учреждения, поскольку согласно положению ст. 19 Конституции Украины непосредственное участие государства, органов государственной власти и органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности может осуществляться только на основании, в пределах полномочий и способом,

которые определены Конституцией и законами Украины [2].

Таким образом, Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяет исключительную компетенцию в сфере хозяйствования органов сельских, поселковых и городских советов, а именно: утверждение программ социально-экономического и культурного развития соответствующих административно-территориальных единиц, целевых программ по другим вопросам местного самоуправления; установление для предприятий, учреждений и организаций, относящихся к коммунальной собственности соответствующих территориальных общин, размера части прибыли, подлежащей зачислению в местный бюджет; принятие решений об отчуждении в соответствии с законом коммунального имущества; утверждение программ приватизации, а также перечня объектов коммунальной собственности, которые не подлежат приватизации; создание в случае необходимости органов и служб для обеспечения осуществления с другими субъектами коммунальной собственности совместных проектов или совместного финансирования (содержания) коммунальных предприятий, учреждений и организаций, определение полномочий этих органов (служб); предоставление согласия на передачу объектов из государственной в коммунальную собственность и принятие решений о передаче объектов из коммунальной в государственную собственность, а также о приобретении объектов государственной собственности и другие.

В свою очередь, к полномочиям исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов относятся следующие: подготовка программ социально-экономического и культурного развития сел, поселков, городов, целевых программ по другим вопросам самоуправления, представление их на утверждение совета, организация их выполнения; представление совету отчетов о ходе и результатах выполнения этих программ; рассмотрение проектов планов предприятий и организаций, которые принадлежат к коммунальной собственности соответствующих территориальных общин, внесение в них замечаний и предложений, осуществление контроля за



их выполнении; предварительное рассмотрение планов использования природных ресурсов местного значения на соответствующей территории, предложений по размещению, специализации и развития предприятий и организаций независимо от форм собственности, внесение в случае необходимости в соответствующие органы исполнительной власти предложений по этим вопросам; размещение на договорных началах заказов на производство продукции, выполнение работ (услуг), необходимых для территориальной общины, на предприятиях, в учреждениях и организациях.

Также законом определены полномочия в области бюджета, финансов и цен; полномочия по управлению коммунальной собственностью; полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства, бытового, торгового обслуживания, общественного питания, транспорта и связи; полномочия в области строительства и другие [3].

Поскольку организационно-хозяйственные полномочия органов местного самоуправления указаны в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» хаотично, необходимо четко разделять такие полномочия в сфере хозяйствования:

- учредительные полномочия, в частности, относительно права учредить хозяйственные общества и коммунальные унитарные предприятия;

- полномочия по реализации прав на использование коммунального имущества, в том числе в отношениях: 1) использования природных ресурсов; 2) государственно-частного партнерства; 3) аренды имущества (движимого и недвижимого); 4) передачи объектов в концессию; 5) осуществления закупок необходимых товаров за средства местных бюджетов и другие;

- нормотворческие полномочия, в частности, относительно хозяйственной компетенции органов местного самоуправления в Уставе территориальной общины, а также многочисленные подзаконные нормативно-правовые акты, реализующие аренду (концессию), и тому подобное;

- властные полномочия в сфере государственного регулирования хозяйственной деятельности;

- властные полномочия в сфере регулирования деятельности по ис-

пользованию объектов коммунальной собственности.

Учитывая вышесказанное, считаем, что эти полномочия можно дифференцировать и в более детальном формате:

- осуществление органами местного самоуправления организационно-хозяйственных полномочий по регулированию хозяйственной деятельности;

- отношений по вопросам организационно-учредительного характера, по созданию органами местного самоуправления хозяйственных обществ, а также осуществление корпоративизации муниципальных унитарных предприятий;

- отношений по вопросам градостроительства, поскольку местное самоуправление обеспечивает создание полноценной жизненной среды, которая включает прогнозирование развития населенных пунктов и территорий, планирование, застройку и другое использование территорий, проектирование, строительство объектов градостроительства, сооружение других объектов, реконструкцию исторических населенных пунктов при сохранении традиционного характера среды, реставрацию и реабилитацию объектов культурного наследия, создание инженерной и транспортной инфраструктуры;

- отношений по вопросам исполнения государственных программ экономического и социального развития;

- отношений по бюджетно-финансовым вопросам и ценообразования;

- хозяйственных правоотношений по вопросам аренды земельных участков, на которых расположены целостные имущественные комплексы предприятий, учреждений и организаций государственной или коммунальной собственности и аренды движимого и недвижимого имущества, находящегося в государственной и коммунальной собственности, поскольку органы местного самоуправления выступают как арендодатели;

- отношений по вопросам концессии коммунального имущества концессионером, в которых выступают органы местного самоуправления, в соответствии с Законом Украины «О концессиях» [4];

- комплексных хозяйственных правоотношений государственно-частного партнерства, в которых одной из

сторон согласно соответствующему законодательству могут быть органы местного самоуправления.

С точки зрения типов хозяйственных отношений все же возникает вопрос корректности определения статуса органов местного самоуправления в Хозяйственном кодексе Украины, ведь кроме организационно-хозяйственных отношений органы местного самоуправления принимают участие в хозяйственно-производственных отношениях. То есть как владельцы объектов коммунального имущества они осуществляют деятельность по поводу аренды и концессии, а значит систематически передают в пользование объекты недвижимости с целью не только удовлетворения потребностей населения, экономического и социального развития соответствующей территории, но и получения прибыли, поступающей в местный бюджет. Вместе с тем органы местного самоуправления активно участвуют в осуществлении финансовых операций, а также в отношениях купли-продажи муниципальных органов выступают со стороны покупателя и осуществляют закупки за счет местного бюджета.

Поэтому считаем необходимым внести поправки в текст Хозяйственного кодекса Украины, выделить хозяйственную деятельность органов местного самоуправления в отдельный институт хозяйственного права – органы местного самоуправления как участник (субъект) хозяйственного права.

Выводы. Проанализировав действующее законодательство, надо отметить, что в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» законодатель не дает соответствующей и надлежащей классификации полномочий органов местного самоуправления соответственно их компетенции. Кроме того, Хозяйственный кодекс Украины не уделяет должного внимания вопросам компетенции и полномочиям органов местного самоуправления, которые в свою очередь требуют детального изучения, совершенствования и создания единого действенного механизма, который обеспечит бы эффективное регулирование и управление в сфере хозяйствования.

В Гражданском кодексе Украины должны быть четко определены и зафиксированы, во-первых, субъекты



и участники организационно-хозяйственных полномочий, во-вторых, средства и формы государственного (коммунального) регулирования хозяйственной деятельности, в-третьих, способы реализации и тому подобное.

Список использованной литературы:

1. Хозяйственный кодекс Украины от 16 января 2003 года № 436-4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
2. Конституция Украины от 28 июня 1996 года № 254к/96-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
3. О местном самоуправлении в Украине : Закон Украины от 21 мая 1997 года № 280/97 ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
4. О концессиях : Закон Украины от 16 июля 1999 года № 997-14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.

ЭКСПЕРТИЗЫ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ФОНДОВ

Константин ГЕЙКО,

соискатель кафедры уголовного процесса
Одесского государственного университета внутренних дел

Summary

The features of mechanism of crime committing in the sphere of state trust funds functioning, which are the Pension fund; the Fund for Support of farms, the Social Insurance Fund for temporary disability; the Fund of Social Insurance against unemployment; the Fund of Social Insurance against industrial accidents; the Persons with Disabilities Fund and others, which need the using of special knowledge, are defined in the article. There are some examples of public funds appropriation. The author states that the false documents of certain kind of enterprises are involved in the mechanism of these crimes. In order to establish their authenticity there were indicated some typical questions to be solved by forensic examination of documents, computer-technical and forensic accounting examination.

Key words: state funds, specific knowledge, financial and economic activity, judicial accounting.

Аннотация

В статье определены особенности механизма совершения преступлений в сфере функционирования государственных целевых фондов, которыми являются пенсионный фонд; фонд поддержки фермерских хозяйств, фонд социального страхования по временной потере трудоспособности; фонд социального страхования на случай безработицы; фонд социального страхования от несчастных случаев; фонд защиты инвалидов и другие, которые обуславливают необходимость использования специальных познаний. Приводятся примеры завладения государственными бюджетными средствами. Автор утверждает, что в механизме указанных преступлений обязательно фигурируют поддельные документы определенного рода предприятий, для установления их подлинности указываются типичные вопросы, решаемые криминалистической экспертизой документов, судебной компьютерно-технической и судебно-бухгалтерской экспертизой.

Ключевые слова: государственные целевые фонды, преступления, специальные знания, финансово-хозяйственная деятельность, судебные экспертизы.

Постановка проблемы. Преступления в сфере функционирования государственных целевых фондов имеют ту особенность, что они посягают на государственные бюджетные средства, которые имеют особое правовое регулирование и, соответственно, документооборот. В государственных целевых фондах Украины (пенсионный фонд; фонд поддержки фермерских хозяйств, фонд социального страхования по временной потере трудоспособности; фонд социального страхования на случай безработицы; фонд социального страхования от несчастных случаев; фонд защиты инвалидов и другие) аккумулируются значительные средства. Они формируются в результате выделения бюджетных средств на целевые расходы или формируются из обязательных отчис-

лений (платежей), которые являются собственностью государства. Расходы из названных фондов должны осуществляться только на определенные нужды, которые предусмотрены соответствующим законодательством. Именно эти средства привлекают внимание недобросовестных предпринимателей и коррумпированных чиновников.

Изложение основного материала.

Так, правоохранительные органы в системе Украинского государственного фонда поддержки фермерских хозяйств неоднократно выявляли случаи завладения бюджетными средствами должностными лицами сельскохозяйственных предприятий путем обмана. Например, злоумышленники, зная, что за счет средств указанного фонда поддержки фермерских хозяйств осуществляется оплата работ по составлению