



ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

М. ІСАКОВ,

кандидат юридичних наук, президент Консультаційної юридичної фірми «Глобус», голова Харківської міської колегії адвокатів

SUMMARY

The article is sanctified to the analysis of basic problems in relation to legal regulation of state control after the subjects of menage. Suggestions are brought in in relation to perfection of legal framework of such activity, in particular in the aspect of necessity of delegation of part of plenary powers to the non-state institutes, limitation of sphere of state interference with entrepreneurial activity, perfection of the system of laws and under legal normatively-legal acts in the field of it.

Key words: state control, subjects of menage, licensing, state registration.

* * *

Стаття присвячена аналізу основних проблем стосовно правової регламентації державного контролю за суб'єктами господарювання. Внесено пропозиції щодо вдосконалення правової основи такої діяльності, зокрема в аспекті необхідності делегування частини повноважень недержавним інституціям, обмеження сфери державного втручання в підприємницьку діяльність, вдосконалення системи законів та підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

Ключові слова: державний контроль, суб'єкти господарювання, ліцензування, державна реєстрація.

* * *

Статья посвящена анализу основных проблем относительно правовой регламентации государственного контроля за субъектами хозяйственной деятельности. Внесены предложения относительно совершенствования правовой основы такой деятельности, в частности в аспекте необходимости делегирования части полномочий негосударственным институциям, ограничение сферы государственного вмешательства в предпринимательскую деятельность, совершенствование системы законов и подзаконных нормативно-правовых актов в сфере этой.

Ключевые слова: государственный контроль, субъекты ведения хозяйства, лицензирования, государственная регистрация.

В умовах переходу України до ринкових відносин потребують зміни підходи до нормативного регулювання державного контролю у сфері підприємництва. Державний контроль у цій сфері може здійснюватись тільки на основі правових норм, тому контролюючі органи не можуть вийти за межі державного втручання в підприємницьку діяльність, що визначені нормативно-правовими актами. Зрозуміло, що держава не може повністю відмовитись від контролю за здійсненням підприємницької діяльності, проте важливо визначити межі законного втручання держави у підприємницьку діяльність.

Дослідженню правових засад державного контролю присвячено праці С.С. Вітвіцького, О.П. Віхрова, В.М. Гаращука, А.С. Григоренко, Н.І. Дяченко, О.В. Клим, Т.М. Кравцової, М.В. Павленка, С.Г. Стеценко тощо.

Метою статті є дослідження правових основ регулювання державного контролю за підприємництвом в Україні та внесення пропозицій щодо вдосконалення сучасного стану нормативного забезпечення у цій сфері.

Основним нормативно-правовим актом, що регламентує порядок здійснення державного контролю за підприємництвом, є Закон України «Про основні засади державного нагляду (контр-

олю) у сфері господарської діяльності» 5 квітня 2007 р. [1], який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Важливе значення для захисту прав суб'єктів господарювання від неправомірного втручання в їх діяльність має встановлення ст. 4 Закону загальних вимог до здійснення державного контролю, зокрема, правила



щодо обов'язковості здійснення планових та позапланових контролюючих заходів в робочий час суб'єкта господарювання, встановлений правилами внутрішнього трудового розпорядку. Статтею встановлено, що державний контроль може здійснюватись як за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання, так і у приміщенні органу державного контролю у випадках, передбачених законом. Визначено можливість здійснення комплексного контролю кількома контролюючими органами одночасно [1].

Законом визначається, що органи, уповноважені здійснювати державний контроль у сфері господарської діяльності та їх компетенція; види господарської діяльності, які є предметом державного контролю; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб здійснення державного контролю; санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного контролю припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа визначаються виключно законами [1]. Така норма унеможливує видання підзаконних нормативних актів, які б регламентували дане питання, що є додатковим способом захисту суб'єктів підприємства від неправомірного втручання в їх господарську діяльність. Крім того, відповідно до ч. 7 ст.4 Закону, при наявності неоднозначного тлумачення правових норм, що визначають права і обов'язки суб'єкта господарювання або органу державного контролю, рішення

приймається на користь суб'єкта господарювання.

Погоджуємось з Д. Науменком, що Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачає захист інтересів перш за все підприємств, не надаючи надмірні повноваження органам контролю, які замість виконання покладених на них функцій часто виступають корупційним інструментом боротьби з конкурентами [2]. Крім того, цей закон спрощує регулювання державного контролю й сприяє його лібералізації, оскільки вимагає від кожного органу переліку пунктів за якими буде проводитись перевірка та конкретизації такого переліку для кожного підприємства. Закон скорочує періодичність планових та визначення чітких підстав незапланованих перевірок. Одночасно, проблемою залишається наявність інших законодавчих актів у сфері здійснення державного контролю, з огляду на що, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» втрачає статус систематизованого законодавчого акту у сфері проведення відповідного державного контролю.

З іншого боку, в окремих випадках контроль державних органів за суб'єктами господарювання недостатній. Так, при здійсненні реєстрації суб'єктів підприємства частко не здійснюється перевірка підстав, необхідних для її проведення (наприклад, органи реєстрації за певною адресою можуть зареєструвати кілька підприємств). Так, у Німеччині реєстрацію

здійснює судовий орган, але тільки в тому випадку, коли адміністрація місцевого органу влади не заявить свого протесту на реєстрацію, тобто орган влади перевіряє законні підстави для функціонування підприємницької структури [3].

Проблема ступеню державного втручання до сфери підприємницької діяльності залишається актуальною тому, що стан правового забезпечення у цій сфері досить фрагментарний та суперечливий. Як приклад можна навести чисельні спроби запровадження єдиного реєстраційного вікна з метою спрощення легалізаційних процедур, які не завжди досягають бажаного результату. Інший приклад пов'язаний зі сферою ліцензування. Так, до жовтня 2000 року (дати набрання чинності Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності») ліцензуванню підлягали 212 видів підприємницької діяльності і майже 1500 видів робіт. Названим Законом визначено 76 видів господарської діяльності, яка підлягає ліцензуванню. Однак, не зважаючи на кількісне обмеження сфери впливу держави через надання ліцензій, проблема із наявністю недоліків правового забезпечення у сфері ліцензування залишається, що проявляється, зокрема, в судовій практиці (напр., постанова Вищого Господарського суду України від 16 вересня 2004 р. у справі №21/151) [4].

Слід зауважити, що на даному етапі розвитку української державності регулюючий вплив органів публічної адміністрації є переважаючим, що характерно для перехідної економіки. Але



варто звернути увагу на можливість делегування певних повноважень по регулюванню окремих державним та недержавним організаціям з метою підвищення ефективності регулюючого впливу як в інтересах самих суб'єктів підприємництва, так і суспільства в цілому. Як свідчить позитивний європейській досвід, держава не зобов'язана виконувати функції пов'язані з контролем за сферою господарської діяльності самостійно. Носіями державного контролю окрім юридичних осіб публічного права можуть бути також юридичні та фізичні особи приватного права (адресати делегування), яким були передані відповідні повноваження і які від власного імені будуть реалізовувати окремі державні функції. Делегування має на меті децентралізацію державного регулювання, розвантаження осіб публічного права, використання приватної ініціативи, вивільнення фінансових засобів, використання спеціальних знань тощо. Правова конструкція делегування зустрічається багатьох сферах господарської діяльності, наприклад, в Німеччині – це експерти по продуктах харчування, майстерні для перевірки наявності шкідливих викидів в атмосферу, наглядачі за рибним промислом, інженери по перевірці статички будівель, управління дотаціями, експерти по технагляду за транспортом та інші. Безумовно, на делегування накладаються і певні законодавчі обмеження. Делегування здійснюється тільки на основі закону або підзаконного нормативно-правового акта чи адміністративного договору. Адресати делегування зобов'язані працювати на користь суспільства і під-

лягають контролю та нагляду з боку держави.

Органи, що здійснюють регулювання в сфері господарської діяльності для виконання покладених на них завдань, також використовують приватних адміністративних помічників, відомчих чи виконавчих помічників, які працюють позаштатно та є інструментом для виконання тих чи інших завдань влади. Вони діють за дорученням та вказівкою органу влади. Але делегування та адміністративну допомогу варто відрізнити від так званого «прийняття до кола обов'язків», яке здійснюється з метою виконання завдань, що стоять перед суспільством, шляхом матеріального чи особистого внеску на користь державної влади [5, с.32-33]. В цілому ж делегування частини контрольних повноважень відображає партнерство публічного та приватного сектору

Отже, на сучасному етапі правова регламентація державного контролю повинна бути направлена на забезпечення ефективності розвитку економіки та її соціальну спрямованість, а також захист прав споживачів та забезпечення конкуренції серед суб'єктів господарювання. Одночасно, за допомогою правового регулювання необхідно захищати також інтереси самих підприємців та унеможливити надмірне втручання держави шляхом здійснення контролю у їх господарську діяльність. При цьому, що стосується захисту підприємців від незаконного втручання в їх діяльність державних органів, то необхідно погодитись, що «гарантією від такого втручання окрім забороняючих норм прямої дії, пови-

нна бути їх чітко окреслена компетенція» [5, с.51].

Аналіз законодавства у сфері державного контролю за підприємницькою діяльністю дозволяє зробити висновок про його нестабільність, що пов'язано, зокрема, як з відсутністю єдиної концепції розвитку контролю, так і з нестабільністю в державі в цілому. Як зазначає С.С. Вітвіцький, «закони та підзаконні акти постійно зазнають змін, а подекуди й суперечать один одному, напевне, через відмінності в поглядах на ті чи інші питання. Звичайно, це значно ускладнює можливості фізичних та юридичних осіб правильно орієнтуватися у чинному законодавстві, створює конфліктні ситуації у сфері застосування норм права. Окремі нормативні акти у сфері розвитку підприємництва мають зворотну силу, що не сприяє стабільності відносин держава-підприємець [6, с.91].

В цілому, на сьогодні як науковці так і практики приходять до висновку, що держава ще не забезпечила необхідну нормативно-правову базу для регулювання економіки ринкового типу, в першу чергу регулювання підприємницької діяльності. Існують численні прогалини або неадекватні норми, які замінюються «ручним» управлінням, що дозволяє чиновникам створювати бар'єри для бізнесу і канали для корупції [7, с.20].

З огляду на вищезазначене, діюче законодавство у сфері державного контролю за підприємницькою діяльністю потребує вдосконалення. Хоча, необхідно вказати на те, що сьогодні уже прийнято ряд законодавчих актів, які передбачають досить ліберальне та прогрес-



сивне регулювання питань проведення державного контролю за суб'єктами господарювання. Проте, проблемою залишається як неузгодженість законодавчих та підзаконних актів, так і відсутність єдиних засад здійснення такого контролю. Також погоджуємось з необхідністю проведення стандартизації у сфері правового регулювання державного контролю у сфері підприємництва.

Вважаємо, першочерговою є необхідність спростити процедуру реєстрації суб'єктів підприємництва. Причому, погоджуємось з С.С.Вітвіцьким, що слід зважати на її складність, а саме на те, що вона складається як із власне реєстрації (характеризується отриманням свідоцтва про реєстрацію), так і з процедур, які завершують реєстрацію (відкриття банківського рахунку, отримання дозволу на виготовлення печатки, постановка на облік у податковій інспекції тощо). Відомо, що всі ці реєстраційні процедури вимагають від підприємця невинувато значних витрат часу та коштів [6, с.94].

Тому доцільно спростити процедуру реєстрації шляхом заміни реєстраційно-дозвільного принципу заявничко-повідомчим, як це має місце в розвинутих країнах. При цьому треба скоротити до мінімуму кількість документів, які підприємець подає місцевим органам влади, для зменшення можливостей свавілля на місцях. Крім того, погоджуємось з пропозицією щодо необхідності окремо визначити й законодавчо закріпити порядок реєстрації суб'єктів малого бізнесу, зважаючи на його специфіку та своєрідність [6, с.94].

В Україні варто було б пере-

глянути перелік тих видів діяльності, які підлягають ліцензуванню, так як він є невинувато широким. По суті, держава монополізувала основну частину всіх можливих видів діяльності, а підприємці змушені купувати у неї дозвіл (ліцензію), за видачу якої передбачено плату. Ось і виходить, що за вибір виду підприємницької діяльності слід заплатити. Наприклад, суб'єкт підприємницької діяльності бажає займатися торгівлею. На право здійснення будь-якого виду торговельної діяльності в Україні необхідна ліцензія. Ліцензії мають певний час дії і, навіть, територіальні межі дії. Так, дозвіл на торгівлю дійсний три роки, а надалі потрібно купувати новий. Що стосується територіальних меж, то, наприклад, дія ліцензії на роздрібну торгівлю продовольчими і непродовольчими товарами, а також на торговельну діяльність у сфері громадського харчування щодо реалізації продовольчих товарів поширюється тільки на територію, підвідомчу органів, який видав ліцензію[8].

Ліцензування повинно запроваджуватись з метою забезпечення безпеки окремих громадян і всього суспільства, попередження шкідливих наслідків діяльності суб'єкта підприємництва. Однак, з правової точки зору природа ліцензій на передбачені види діяльності і плата за їх видачу не зовсім зрозумілі.

Ліцензування може мати за мету стягнення плати за надання права займатися певною діяльністю, дуже важливою для держави. Тоді під платою за видачу ліцензії потрібно розуміти не що інше, як податок. Такий податок за право здійснювати розроблення корисних копалин

існує, наприклад, в Італії. Але в Україні за видачу ліцензії на будь-яку діяльність з переліку дозволеної оплачується однакова сума. Для податків це не характерно, якщо врахувати, що значення різних видів дозвільної діяльності для держави не однакове. Для податків властива диференційованість. Більший податок, як правило, встановлюється за ті види діяльності, які дають більші прибутки. Однак, з огляду на перелік видів діяльності, на які необхідний дозвіл, вони всі однаково важливі для держави [6, с.95].

З огляду на існуючі реальні конструкції та намічені тенденції, виявляється доцільним створення державної системи контролю підприємницької діяльності, основу якого складатиме один загальнодержавний акт про державний контроль підприємницької діяльності, що ґрунтується на потребі розвитку важливіших та загальних для держави інститутів, що забезпечено законом. Звичайно, складним є питання про зміст, структуру і форму такого акта. Однак, зрозумілим є те, що він повинен визначити основні засади здійснення різних видів контролю за суб'єктами господарювання.

Процеси централізації та децентралізації в управлінській діяльності, поява самостійно господарюючих суб'єктів, існування різноманітних форм власності стали, спільно зі змінами функціональної ролі держави в суспільстві, факторами, що здійснили вплив на зміст та сферу, обсяг і завдання контролю взагалі [9, с.176]. Контроль набув чітких кордонів, які поступово знаходять правове оформлення. Крім того, якщо в таких сферах, як податково-



кредитна політика, дотримання правил конкуренції, забезпечення екологічної та іншої безпеки, держава має намір здійснювати жорсткий контроль, то з інших питань цей контроль може мати, інформаційний характер. Сфери державного контролю підприємницької діяльності ще потребують свого уточнення і їх зміна буде пов'язана з політикою та інтересами держави, та вже простежується бажання гілок влади та окремих їх органів контролювати якомога більше коло питань [10, с.45]. У зв'язку з цим видається виправданим позиція С.С.Вітвицького про необхідність підготовки проекту Закону про державний контроль підприємницької діяльності як єдиний акт, який створює правову основу для подальшого розвитку законодавчої бази в цій області і підготовці спеціальних нормативних актів, які регулюють правове становище та порядок діяльності відповідних органів контролю в системах законодавчої, виконавчої та судової влади [6, с.102].

Юридичною основою створення такого акта має бути Конституція України, методологічні основи державного контролю повинні бути обрані відповідно до тенденцій сучасного розвитку механізму державної влади. У Законі доцільно чітко визначити місце та роль контролю в цьому механізмі, враховуючи повноваження органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Також, на основі аналізу зарубіжного досвіду, приходимо до висновку стосовно необхідності делегування частини повноважень у сфері державного контролю недержавним суб'єктам.

Отже, вітчизняному законо-

давстві, що регулює відносини між державою і суб'єктами підприємницької діяльності, існують істотні прогалини, в результаті чого на практиці виникає низка суперечностей і ускладнень. Для вдосконалення системи законодавства пропонується впорядкувати систему законів та підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері та розробити на їх основі комплексний законодавчий акт, що регулюватиме як загальні засади здійснення державного контролю, так і їх особливості в окремих підприємницьких видах діяльності.

Література:

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. 2007, № 29, ст. 389.

2. Науменко Д. *Коментар до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»* // [Електронний ресурс]: http://www.ier.com.ua/files/publications/Experts_comments/2007/exp_naumenko_06072007_ukr.pdf.

3. *Цивільне право*. Баден-Баден, 1994, 467 с.

4. Постанова Вищого Господарського суду України від 16 вересня 2004 р. у справі №21/151 за позовом суб'єкта підприємницької діяльності Зінькової О.Д. до Департаменту з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів Державної податкової адміністрації України про продовження терміну дії ліцензії // Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.court.gov.ua

5. Клим О.В. *Адміністративно-правове регулювання підприєм-*

ницької діяльності в Україні / О.В. Клим. Дис. к.ю.н., 12.00.07. К., 2009-205 с.

6. Вітвицький С.С. *Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності* / С.С.Вітвицький. Дис. к.ю.н., 12.00.07. Х., 2004, 178 с.

7. Державна політика і законодавство з регулювання сфери неплатоспроможності: аналіз практики, рекомендації по удосконаленню. Проект USAID. / Пасхвер О., Верховода Л., Агеева К. К, 2010, 106 с.

8. Шевченко М. *Як видаються ліцензії* / М.Шевченко // Урядовий кур'єр. 1997, № 77-78, с.5.

9. Горшенев В.Г. *Контроль как правовая форма деятельности* / В.Г. Горшенев, И.Б. Шахов. М.: Юрид. лит, 1986, 176 с.

10. Дорош Н. *Деякі напрями формування господарського контролю* / Н.Дорош // Економіка України, 1997, № 10, с.42-46.