

ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА

УДК 347

О. Крупчан, академік НАПрН України,
директор НДІ приватного права і під-
приємництва НАПрН України

Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності на сучасному етапі

Підприємницька діяльність є основою економічної могутності і, відповідно, безпеки держави. Ця теза вже стала постулатом, оскільки підтверджена багаторічним досвідом економічно розвинених країн.

Глибинність її змісту виявляється в тому, що економічна міць і безпека держави в цілому визначаються насамперед рівнем життя її громадян.

Становлення України як економічно незалежної держави та необхідність перебудови економічної системи відповідно до вимог світової економіки, забезпечення її конкурентоспроможності зумовлює науковий інтерес щодо необхідності підвищення ролі держави в процесах розвитку як ринкової економіки загалом, так і підприємництва зокрема, оскільки саме органи влади із зачлененням сучасних засобів регулювання мають запроваджувати оптимальні організаційно-правові підходи до економік різних країн і територій. На думку сучасних дослідників, «проектування і прийняття норм зобов'язане орієнтуватися на досягнення загальної соціально-економічної мети господарського законодавства — сприяння підвищенню ефективності суспільного виробництва, забезпечення соціальної орієнтованості економіки»¹.

Саме тому слід усувати наявні перешкоди на шляху розвитку підприємництва, а для цього необхідно перш за все їх викласти, використовуючи конкретні факти, новітнє законодавство, чинну нормативно-правову базу.

Окремі аспекти державного регулювання підприємницької діяльності у правовому аспекті аналізуються у працях таких сучасних російських і українських вчених-юристів, як: Є. П. Губін, В. С. Бєлих, В. В. Долинська, І. В. Дойніков, Д. В. Задихайло, Н. Є. Карягін,

¹ Хозяйственное право : учебник / под ред. В. К. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – С. 21.

Н. І. Клейн, М. І. Кулагін, П. Г. Лахно, В. К. Мамутов, В. М. Мандриця, Л. А. Морозова, О. М. Олейник, О. П. Подцерковний, В. Ф. Попондо-пуло, О. П. Рябченко, Н. О. Саніахметова, Ю. А. Тихомиров та ін. Разом з тим для більш чіткого визначення напрямів удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності необхідно й надалі продовжувати наукові дослідження у цій сфері.

З огляду на викладене вище бажаними були б окреслення та розробка нових наукових напрямів і практичних спрямувань щодо правових зasad державного регулювання підприємницької діяльності в Україні.

Однією з найбільш актуальних проблем на сьогодні залишається неефективність системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської (підприємницької) діяльності. Так, за експертними оцінками, у 2010 р. здійснено перевірки майже 90 % підприємств України.

Найбільша кількість перевірок суб'єктів господарювання припадає на державну податкову службу, органи пожежного нагляду, державну санітарно-епідеміологічну службу тощо. У 2010 р. цими органами здійснено перевірки на кожному другому підприємстві країни, що в більшості випадків негативно вплинуло на стабільність функціонування цих підприємств, зважаючи, крім усього іншого, на наслідки світової економічної кризи, що мають місце в Україні.

Принциповим також залишається питання про необхідність контролю з боку державних установ за безпосередньою щоденною діяльністю підприємницьких структур, що, по суті, є державним втручанням під назвою «регулювання».

Незважаючи на проголошені підходи всебічної підтримки, розвитку та регулювання підприємницької діяльності за допомогою зменшення оперативного втручання з боку держави в її здійснення (Укази Президента України від 3 вересня 2007 р. № 816/2007, від 9 серпня 2008 р. № 698/2008), сьогодні право контролю мають понад 25 органів державного керування. Ними розробляються відповідні нормативні акти, дотримуватися яких у повному обсязі практично неможливо.

Слід також зазначити, що багато хто із цих органів здійснює контролючу діяльність на «госпрозрахунковій» основі. Йдеться про те, що частина стягнутих ними коштів у вигляді штрафних санкцій надходить не до бюджету, а у безпосереднє розпорядження таких органів. Тобто створюються умови, через які ці відомства зацікавлені саме у порушеннях власних нормативних актів, оскільки подібні дії дають можливість накладати штрафні санкції та одержувати певну їх частку на статутні потреби. Згідно з такою зацікавленістю спотворюється зміст

відповідних нормативних актів, що дає можливість багатозначного їх трактування і сумнівного застосування.

Також у 2010 р. набула поширення негативна (всупереч законодавству) практика роботи податкових органів, коли вони за надуманими, а частіше — взагалі без пояснення причин, відмовлялися приймати подані у строк звіти підприємств для того, щоб застосувати до останніх дію положень законодавства про відповідальність за порушення строків надання податкової звітності.

Отже, результати регуляторної політики держави у сфері господарської діяльності ще не стали дієвим інструментом підвищення ефективності діяльності, по-перше, самих регуляторних органів, по-друге, також всієї господарської сфери. Перегляд регуляторних актів, в основному, має формальний характер, не проводиться системної оцінки реалізації регуляторної політики в пріоритетних галузях економіки, а окремі регуляторні акти приймаються із порушенням основних принципів регуляторної політики.

Розв'язанням накопичених проблем у господарській сфері мав би стати Податковий кодекс України, прийняття якого 19 листопада 2010 р. було ініційовано Кабінетом Міністрів України. З набранням чинності цим кодифікованим актом планувалося зближення податкового й бухгалтерського обліків. Позиція Кабінету Міністрів України полягала в тому, що об'єкт оподатковування, в основному, планувався визначатися податком на прибуток підприємств, виходячи з даних бухгалтерського обліку платника податків¹.

Тобто з прийняттям нового Податкового кодексу України очікувалася насамперед ретельний перегляд платником податків власної облікової політики, і, за потреби, внесення до неї відповідних уточнень, що стало б значним полегшенням для виробництв і підприємств. Таким бачили новий Податковий кодекс України його розробники.

Представники малого й середнього бізнесу кардинально по-іншому сприйняли наслідки впровадження нового Податкового кодексу України. У випадку його прийняття вони пророкували поетапне знищенння малого й середнього бізнесу, як результат скасування Кодексом спрощеної системи оподатковування і єдиного податку, наслідком чого стали масові акції протесту.

Новий Податковий кодекс України, на думку підприємців, міг залишити без роботи мінімум 2 млн українців, а всього у сфері єдиної

¹ Податковий кодекс України від 02. 12. 2010 // Голос України від 04. 12. 2010. – № 229–230.

системи оподатковування працює близько 4 млн громадян, які могли б однозначно постраждати — втратити робочі місця.

Реагуючи на масові акції протесту, Президент України частково ветував прийнятий Верховною Радою України Податковий кодекс України, до його тексту були внесені істотні змістовні зміни, після чого в оновленому вигляді цей кодифікований акт було прийнято Верховною Радою України та підписано Президентом України 2 грудня 2010 р.¹

Так, у Податковому кодексі України залишилася діюча до його прийняття спрощена система оподатковування, обліку й звітності суб'єктів малого підприємництва.

У Податковому кодексі України містяться положення, що з 1 січня 2011 р. до внесення змін до розділу XIV Податкового кодексу України в частині оподаткування суб'єктів малого підприємництва Указ Президента України «Про спрощену систему оподатковування, обліку й звітності суб'єктів малого підприємництва» від 03.07.1998 р. № 727 (з наступними змінами) і абзац двадцять восьмий пункту 1 статті 14 розділу IV Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок із громадян» від 26.12.1992 р. № 1392 застосовуються з урахуванням низки особливостей.

Зокрема, платники єдиного податку не є платниками наступних податків і зборів, зазначених Податковим кодексом України, як: податок на прибуток підприємств; податок на прибуток фізичних осіб (для фізичних осіб-підприємців); податок на додану вартість по операціях з поставки товарів і послуг, місце надання яких розташовано на митній території України, за винятком податку на додану вартість, що сплачується юридичними особами, які вибрали ставку оподатковування 6 відсотків; земельний податок, крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються для ведення підприємницької діяльності, тощо.

До того ж Президент України вніс зміни й щодо збереження діючої ставки єдиного податку на рівні 200 грн при отриманні річного прибутку не більше 500 тис. грн для фізичних осіб-підприємців (у такий спосіб було задоволено основну вимогу підприємців-мітингувальників), окрім якої підприємці сплачують внесок до Пенсійного фонду у розмірі 300 грн. Діюча спрощена система оподатковування може бути застосована як фізичними особами-підприємцями, так і юридичними особами.

Загальновизнано, що для вирішення будь-яких завдань і реалізації державної політики органи влади повинні мати відповідну компетенцію

¹ Податковий кодекс України від 02. 12. 2010 // Голос України від 04. 12. 2010. – № 229–230.

і бути інституціонально представлені в рамках певної системи, зокрема для вирішення завдань розвитку економіки й підприємництва. З огляду на те, що згідно із ст. 19 Конституції України органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, ця компетенція має визначатися відповідно до закону.

У пункті 12 ст. 92 Конституції України зазначається, що винятково законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади. Вважаємо, що компетенція цих органів повинна визначатися саме на законодавчому рівні, тому що саме компетенція є «альфою» і «омегою» організації діяльності органів виконавчої влади «будь-якого рівня».

Разом із тим розділ 7 Конституції України, на жаль, визначаючи загальну компетенцію Кабінету Міністрів України, не встановлює меж повноважень інших органів виконавчої влади, механізмів їх взаємодії і підпорядкування Уряду. Спеціальних законів про статус і повноваження галузевих міністерств та інших, переважної більшості центральних органів виконавчої влади, які своєю реальною діяльністю впливають на підприємницькі структури та розвиток підприємництва, не прийнято.

Раніше відповідно до п. 9 ст. 116 Конституції України в її редакції, що діяла з грудня 2004 р. до 30 вересня 2010 р., Кабінет Міністрів України утворював, реорганізовував і ліквідовував відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Ця конституційна вимога повністю була продубльована в Законі України «Про Кабінет Міністрів України».

Проте схожих законів про компетенцію центральних органів виконавчої влади як основного елемента їхньої організації, із змінами до Конституції України, внесеними у грудні 2004 р., не було прийнято, що поставило під загрозу можливість буквального виконання положень Конституції України.

Положення про відповідні міністерства затверджувалися постановами Кабінету Міністрів України, проте у статтях 21, 23 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» відсутні повноваження Уряду щодо визначення компетенції міністерств як органів господарського управління та порядку їх реалізації.

Таким чином, питання законодавчого визначення компетенції державних органів господарського управління і порядку реалізації цієї

компетенції у сфері господарської діяльності й підприємництва дотепер залишаються не врегульованими.

На цей час, у зв'язку з поновленням дії Конституції України в редакції 1996 р., поновлено повноваження Президента України щодо створення, реорганізації і ліквідації за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що діють у межах коштів, передбачених на їх утримання.

Не беручи під сумнів повноваження Президента України щодо вибудови системи центральних органів виконавчої влади (створення, реорганізації, ліквідації), можна лише стверджувати, що конституційна вимога про те, що лише нормативні акти, що стосуються їх компетенції, мають набувати вигляду і рівня виключно законів.

На нашу думку, поліпшенню і підвищенню ефективності державно-правового регулювання підприємницької діяльності навряд чи буде сприяти ліквідація Державного комітету України з питань регуляторної політики й підприємництва, що мав статус центрального органу виконавчої влади. Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.10 р. № 1085/2010 функції у сфері реалізації державної політики з питань розвитку підприємництва, регулювання цінової політики (крім питань реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) покладені на нове, створене цим Указом Президента України, Міністерство економічного розвитку й торгівлі України, яке очолив Перший віце-прем'єр України.

Лише в 2010 р. за ініціативою Держкомпідприємництва було скасовано ліцензування 2046 з 2268 (90,2 %) видів робіт та 23 з 78 (27 %) видів діяльності, встановлено необмежений термін дії більшості ліцензій, введено декларативний принцип при відкритті бізнесу, кількість дозволів зменшена з 227 до 91. Також у сфері спрощення входу та виходу з бізнесу було ухвалено закон про електронну реєстрацію. Крім того, був прийнятий закон, за яким за кожним центральним органом виконавчої влади залишився лише один контролюючий орган. Проголосувала Верховна Рада і за підготовлений Держкомпідприємництвом закон про прискорений перегляд усіх регуляторних актів, який дозволить провести ревізію нормативної бази за всі роки незалежності та скасувати ті акти, які створюють бар'єри для розвитку бізнесу.

Саме за його участю (Міністерства) Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність таких центральних органів виконавчої влади «економічного блоку», як Державна служба експортного контролю України, Державна служба статистики України, Державна

служба технічного регулювання України, Державне агентство з енергоефективності й енергозбереження України, Державне агентство резерву України, Державне агентство України з керування державними корпоративними правами і майном¹.

Розмірковуючи про це, вважаємо, що цьому новому Міністерству принаймні на період становлення, який може охопити приблизно 1,5–3 роки, на жаль, буде не до розв'язання актуальних завдань у сфері державного регулювання підприємницької діяльності.

Певна річ, що проблемами правового регулювання підприємницької діяльності в конкретній галузі будуть займатися і новостворені й реорганізовані міністерства, і інші центральні органи виконавчої влади. Проте, по суті, за весь період незалежності України органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не встановлено необхідного зворотного зв'язку із суб'єктами господарювання, неприбутковими об'єднаннями підприємців, що має наслідком відсторонення їх від участі у формуванні державної політики у сфері господарської діяльності. При цьому вже налагоджені зв'язки, що накопичувались протягом останніх років, навряд чи будуть збережені новим Міністерством.

У цих умовах руйнування умов і зasad розвитку підприємництва в нашій країні, на нашу думку, підприємницька сфера зіштовхнеться із посиленням бюрократизму й відомчості. Тому ліквідація такого центрального органу виконавчої влади, як Державний комітет України з питань регуляторної політики й підприємництва виглядає принаймні незрозумілою.

Також прикладом певної невизначеності фактичного і юридичного статусу центрального органу виконавчої влади є Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку, яка виступає державним органом, підпорядкованим Президентові України і підзвітним Верховній Раді України. Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів» не визначений статус Державної Комісії як органу виконавчої влади, але зрозуміло, що фактично це орган виконавчої влади і він має безпосереднє відношення до реалізації економічної політики. Проте механізм взаємодії цього органу з Кабінетом Міністрів України жодним документом не визначений і саме це викликає багато запитань.

Ще одним напрямом державної економічної політики, визначенім законодавством України, є антимонопольно-конкурентна політика, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища

¹ Див.: Пискотин М. И. Социализм и государственное управление / М. И. Пискотин. – М. : Наука, 1984. – С. 172–181, 233–238.

суб'єктів господарювання. Так, згідно зі ст. 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції і обмеження монополізму в господарській діяльності, проведення заходів щодо демонополізації економіки, фінансова, матеріально-технічна, інформаційна, консультативна та інша підтримка суб'єктів господарювання, що сприяє розвитку конкуренції, здійснюються уповноваженими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами адміністративно-господарського управління і контролю.

Єдиним безпосередньо уповноваженим органом у сфері економічної конкуренції є Антимонопольний комітет України, що відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» є державним органом зі спеціальним статусом, який зберігає за ним і за Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085. Основною метою діяльності Антимонопольного комітету України є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності.

Антимонопольний комітет України підконтрольний Президентові України та підзвітний Верховній Раді України відповідно до ст. 2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України». При цьому за час своєї діяльності Антимонопольний комітет України не провів майже жодного заходу щодо сприяння розвитку конкуренції, зосереджуючи увагу (виключно за йому відомими причинами) на розгляді справ про порушення економічної конкуренції у період кризи, що впливали на конкурентне середовище, а інколи знищували конкуренцію у таких сферах економіки, як торгівля нафтопродуктами або м'ясом.

Антимонопольний комітет України не несе жодної відповідальності та не ініціює жодних заходів щодо поновлення конкуренції і розвитку підприємництва. Тобто необхідного впливу на підвищення ефективності підприємницької діяльності Антимонопольний комітет України не здійснює, і це висновок не лише науковців, а й практиків.

Крім того, ще одним із напрямів розвитку підприємницької діяльності бачився проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи та фізичної особи-підприємця» реєстр. № 7516 від 24.12.2010 р., спрямований на спрощення й удосконалення процедури державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності і поданий суб'ектом законодавчої ініціативи народними депутатами Н. Королевською та К. Ляпіною від Комітету з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва, у якому пропонується за-

проводити принцип здійснення діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців без свідоцтва про державну реєстрацію.

Аналізуючи цей законопроект, необхідно зазначити значну ймовірність настання негативних наслідків, які в подальшому виникнуть при скасуванні свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи та фізичної особи-підприємця. Так, у випадку виключення ч. 7 ст. 21 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» можна передбачити чинність виписки безстроково, оскільки на сьогодні відповідно до ч. 7 діючого Закону виписка з Єдиного державного реєстру є чинною протягом 30-ти календарних днів з дати її видачі. Така ситуація може привести до того, що нечесні суб'єкти підприємництва подаватимуть застарілі відомості про себе, а контрагенти не зможуть їх перевірити, оскільки (неважаючи на прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації») доступ до Єдиного державного реєстру є обмеженим.

Крім того, говорячи про доступ до Єдиного державного реєстру, не слід виключати й того, що навіть за умови його відкритості, на жаль, не кожен громадянин зможе безперешкодно скористатись ним, оскільки рівень комп'ютеризації у нашій державі бажає бути кращим, що може потягнути за собою ряд махінацій, а згодом і значну кількість судових спорів. І, нарешті, не слід забувати і про фіскальну політику держави, яка значно недоодержить надходжень до бюджету, в той час як законодавець створить умови для реєстрації суб'єктом підприємницької діяльності будь-якої особи (навіть соціально неадаптованої та незахищеної), що приведе до низки судових тяжб із особами, які не в змозі виконувати взяті на себе зобов'язання.

Виходячи із вищенаведеного, можна зробити висновок про певну поспішність у прийнятті цього законопроекту, оскільки сьогодні ринкові відносини ще не знаходяться на такому рівні, щоб беззаперечно сприйняти такі зміни. По-перше, заміна свідоцтва про державну реєстрацію оригіналами документів із записом державного реєстратора та випискою із Єдиного державного реєстру не завжди сприятиме спрощенню у сфері підприємництва. По-друге, не слід забувати про різного роду махінації, які відбуватимуться при поданні виписок, що, як стає зрозуміло із проекту Закону, тепер будуть чинні безстроково.

При розгляді питань реалізації державної економічної політики необхідно зосередитися на безумовному виконанні всіма органами державної влади Закону України «Про принципи державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності», прийнятого з метою

вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративно-правових відносин між регуляторними органами, іншими органами державної влади і суб'єктами господарювання. Неприпустиме прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зниження рівня втручання держави в безпосередньо господарську діяльність суб'єктів господарювання й усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється у межах, порядку й способом, встановленими Конституцією і законами України.

Припустимо, що цей Закон створений лише для того, щоб його не виконувати, у тому числі самою Верховою Радою України, що його прийняла. Яскравим прикладом вищезазначеного є прийняття чисельних змін до бюджету країни у 2009–2010 роках, завдяки чому істотно й постійно змінювалися умови господарської діяльності суб'єктів господарювання. У свою чергу, це вплинуло на чисельні інституціональні структури у сфері господарювання, вільні економічні зони, суб'єктів інноваційної діяльності, малий бізнес, а також позбавило суб'єктів господарювання можливості нормально планувати свою діяльність і розвиватися.

Такі дії мають безпосередній вплив, а також блокують реалізацію багатьох напрямів економічної політики держави. Органи державної влади, Президент України як гарант Конституції України повинні забезпечити дію верховенства права, що прямо передбачено статтями 8, 19 Основного Закону нашої держави¹.

Тому одним з основних завдань розвитку законодавства про господарську діяльність і підприємництво на сьогодні є забезпечення системності в підходах до державного регулювання, приглушення його адміністративних методів шляхом визначення оптимальної компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування і механізмів її реалізації в умовах ринкових засобів ведення господарства, що надає змогу суб'єктам господарювання самостійно приймати рішення в умовах same регулятивних систем і явищ, таких, наприклад, як конкуренція.

Отже, пріоритетними напрямами, що спрямовані на вдосконалення державного регулювання господарської діяльності, можуть бути такі:

- усунення застосування необґрутованих підходів і методів у здійсненні заходів державного нагляду (контролю) органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування;

¹ Див.: Павліщенко І. Б. Державне регулювання підприємництва в Україні: напрями та пріоритети / І. Б. Павліщенко, О. В. Босик : зб. наук.-техн. пр. – Львів, 2009. – С. 258.

- подальше спрощення дозвільної системи й мінімізація видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню;
- залучення неприбуткових об'єднань підприємців до формування основних принципів державної регуляторної політики;
- недопущення політизації діяльності регуляторних органів;
- подальше й постійне спрощення системи оподатковування, зокрема, шляхом скорочення кількості видів податків, зборів, удосконалення адміністрування, реформування законодавства відносно оподаткування на додану вартість;
- усунення технічних бар'єрів при здійсненні окремих видів господарської діяльності;
- невідкладний розгляд питання про відновлення і підвищення статусу уповноваженого органу в сфері державної регуляторної політики й підприємництва як вищого органу виконавчої влади;
- збільшення фінансово-кредитної підтримки при стимулюванні розвитку підприємництва;
- недопущення неправомірного втручання державних органів і органів місцевого самоврядування у діяльність суб'єктів господарювання.

Крупчан А. Усовершенствование государственного регулирования предпринимательской деятельности в современный период

Статья посвящена исследованию проблем совершенствования государственного регулирования предпринимательской деятельности на современном этапе в соответствии с требованиями мировой экономики. Выделены корректные препятствия на пути развития предпринимательства и определены эффективные пути их устранения. Исследована роль новейшего налогового законодательства как одного из регуляторов государственного регулирования предпринимательской деятельности

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, государственное управление, государственное регулирование, экономика, субъекты хозяйствования, Налоговый кодекс, фискальное давление.

Krupchan O. Development of the state regulation of entrepreneurship nowadays

The article is devoted to the problems of state regulation of business at the present stage in accordance with the requirements of the global economy. Deals with the correct obstacles to business development and found effective ways to address them. Allocated the role of the latest tax law as a regulator of state regulation of business

Keywords: entrepreneurship, public administration, government regulation, business, subject of businesses, tax code, fiscal pressure.