

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті здійснено дослідження сутності правового забезпечення підприємницької діяльності, виявлено недоліки і проблеми в зазначеній сфері та запропоновано ряд перспективних шляхів їх подолання.

Ключові слова: *правове забезпечення, підприємницька діяльність, органи публічної адміністрації, удосконалення господарського законодавства, ефективність законів.*

З 1991 р. Україна, проголосивши себе суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою, обрала курс на побудову нової ринкової економіки, головним напрямом якої є забезпечення умов для розвитку національного підприємництва. Саме підприємництво дозволяє державі збалансовано розбудувати свою економіку та залучати широкі верстви населення до такої розбудови [1, с. 400]. Не звертаючи увагу на той негативний факт, що за результатами щорічної доповіді Світового Банку «Ведення бізнесу-2012», за сприятливістю умов для підприємницької діяльності Україна у 2012 р. посіла 152 місце зі 175 країн світу [2, с. 6], сучасні підприємці не поповнили лани безробітних, а змогли знайти для себе і своїх сімей засоби існування, сплачуючи зарплатню найманим робітникам, оскільки створили нові робочі місця. Зазначене свідчить про наявність певних негативних проблем правового забезпечення підприємницької діяльності в Україні, що гальмують розвиток не тільки цього сектора господарювання, а й економіки в цілому.

Отже, метою даної статті є виявлення проблем правового забезпечення діяльності суб'єктів підприємництва, що призвели до кризової ситуації цього сектора економіки та визначення напрямів удосконалення правового забезпечення підприємницької діяльності в Україні.

Категорії «правове забезпечення» і «правове регулювання» нерідко застосовуються як синоніми. Однак, не дивлячись на те, що обидві ці юридичні конструкції передбачають наявність певних правових засобів, не можна стверджувати про тотожність цих понять. Значним теоретичним вкладом у розробку поняття «правового забезпечення» стали праці Р. М. Салієвої та

Н. О. Бардашевич [3, с. 12–18; 4, с. 254–264; 5, с. 23–26]. На думку Р. М. Салієвої, обидва ці поняття неможна називати як абсолютно визначеними, хоча іноді в літературі вони застосовуються як синоніми, однак зміст другого поняття декілька ширше й охоплює перше [3, с. 15]. Н. О. Бардашевич під господарсько-правовим забезпеченням пропонує розуміти систему господарсько-правових засобів (господарсько-правове регулювання, господарські правовідносини, господарсько-правові статуси, господарську компетенцію, правові режими майна, суб'єктивні господарські права тощо), закріплених у законодавчих і локально-правових актах [5, с. 24]. У сучасній доктрині до правових засобів правового забезпечення відносяться норми і принципи права, правозастосовна діяльність, нормативні договори, юридичні факти, суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Іноді підкреслюється, що саме певний арсенал правових засобів визначає певну специфіку галузей та інститутів права [4, с. 256].

Під правовим забезпеченням підприємницької діяльності розуміється комплекс юридичних норм, закріплених у Конституції України, законодавчих, нормативно-правових актах і актах індивідуального характеру, які встановлюють правила поведінки суб'єктів підприємництва при здійсненні ними господарської діяльності, а також визначають міру відповідальності за порушення цих правил. Отже, воно за суб'єктивним станом має подвійну правову природу: по-перше, з погляду публічного права органи публічної адміністрації стосовно суб'єктів підприємництва є, з одного боку, зобов'язаними і мають забезпечувати їхні законні права та інтереси, з другого боку,

© І. М. Ямкова, 2013

у випадку порушення ними прав споживачів, антимонопольного, податкового, екологічного законодавства — мають право застосовувати стосовно них заходи адміністративного примусу. По-друге, з погляду приватного права вони не мають права втручатися в діяльність суб'єктів господарювання, що виявляється в різних формах захисту підприємців та утворення для них сприятливого підприємницького середовища.

Зміст правового забезпечення підприємницької діяльності виявляється в чіткому, послідовному й однозначному здійсненні органами державної влади і місцевого самоврядування повноважень щодо упорядкування правовідносин, які виникають у сфері реалізації конституційного права на підприємництво та утворення дійової системи державних гарантій щодо підтримки і сприяння підприємницької діяльності. Правове забезпечення створює те середовище, в якому діє підприємець, гарантуючи йому державний захист прав власності, рівність прав і свободу підприємницької діяльності, вільну і законну конкуренцію, державну підтримку.

Правове забезпечення діяльності підприємців має стати правовою стратегією держави, органів публічної адміністрації і суб'єктів підприємництва, яка включає правила, способи і методи регулювання господарських відносин; закріплення господарського правопорядку в економіці; виконання вказівок держави, умов договорів, національних і регіональних програм соціально-економічного розвитку. Закони та інші нормативно-правові акти забезпечують реалізацію механізму правового регулювання і спрямовані на створення умов для правового господарювання й ефективного управління економікою на основі конструктивних правових засобів.

Результативність правового забезпечення залежить від ступеню досконалості та ефективності господарського законодавства. Такі видатні науковці, як З. С. Варналій, О. В. Гарагонич, Г. Л. Знаменський, В. І. Коростей, В. К. Мамутов, О. М. Тітова, В. С. Щербіна [6–14] у своїх дослідженнях аналізували стан розвитку національного законодавства у сфері господарювання й визначили наступні негативні чинники: невизначеність пріоритетності законодавчих актів щодо регулювання підприємницької діяльності; ускладненість і об'ємність нормативної бази; постійні зміни і доповнення до законів; нестабільність і внутрішня суперечливість законодавчих актів і окремих їх норм щодо регулювання підприємницьких відносин; диспропорція у співвід-

ношенні законів і підзаконних актів, їх декламативність; відсутність у багатьох законах механізмів їх реалізації; недооцінка питань, пов'язаних з реалізацією прав і свобод людини і громадянина, гарантованих міжнародними конвенціями, що були підписані й ратифіковані Україною [6, с. 23–24; 7, с. 12; 8, с. 356; 9, с. 324–326; 10, с. 48–52; 11, с. 57–58; 12, с. 14–23].

Правове забезпечення опосередковується двома напрямками регулювання підприємницької діяльності. Перший напрям регламентує порядок реалізації права на підприємництво, гарантуючи його непорушність і визначаючи правовий статус суб'єктів господарювання. Другий — визначає цілі, організаційно-правові засоби, методи і прийоми впливу держави на упорядкування відносин щодо здійснення підприємницької діяльності.

Оскільки Україна перебуває на етапі становлення та розбудови стабільної ринкової економіки, перед державою стоїть завдання створення як економічних, так і соціальних передумов, які б дозволили ефективно розвиватися підприємству. Досліджуючи стан розвитку економічних відносин, можна констатувати, що законодавство перестало бути фундаментом правового регулювання і не забезпечує виконання державних, галузевих і регіональних програм соціально-економічного розвитку. Сучасні умови господарювання потребують упорядкування і вдосконалення національної правової системи, зокрема, прийняття ефективних підприємницьких законів. Під ефективністю правового забезпечення підприємницької діяльності слід розуміти наявність очікуваного результату від упровадження законодавства у зазначеній сфері економіки для досягнення поставленої мети за рахунок реалізації тих правових засобів, які визначені законом. Виходячи з цього визначення, змістом ефективності законів щодо правового забезпечення підприємницької діяльності є реалізація комплексу професійно розроблених правових засобів для досягнення наступних цілей: підвищення спроможності економіки, насичення внутрішнього ринку споживчими товарами національного виробництва, забезпечення соціального захисту громадян, завоювання зарубіжних ринків, світового економічного впливу, кваліфікованої роботи апарату управління у сфері державного регулювання зазначеної сфери. Законодавча ефективність економіки досягається як за рахунок оптимального змісту законів і мінімізації негативних наслідків при

їх реалізації, так і за наявності конструктивного економіко-правового механізму із забезпечення виконання урядових, галузевих і регіональних цільових програм [10, с. 48–49]. Метою підприємницьких законів повинно бути економічне зацікавлення суб'єктів підприємництва свідомо виконувати державні вимоги і сумлінне виконання органами публічної адміністрації своїх функцій у сфері регуляторної політики з метою встановлення господарського правопорядку. Розробляти закони повинні не депутати, а компетентні кваліфіковані юристи, здатні вкласти у проект закону глибокі знання економіки, великий досвід господарювання, вміння конкретно і змістовно висловлювати державні вимоги з урахуванням інтересів товаровиробників і підприємців, держави, суспільства і громадян [11, с. 34].

В. К. Мамутов запропонував об'єднати зусилля Національної академії правових наук, Інституту законодавства Верховної Ради з метою успішного вирішення проблеми щодо вдосконалення законотворчого процесу [13, с. 9]. На виконання поставленої мети щодо вдосконалення господарського законодавства науковцями Інституту економіко-правових досліджень НАН України (м. Донецьк) розроблено Концепцію модернізації господарського законодавства на основі Господарського кодексу України», яка містить мету, завдання, способи вирішення та основні напрями подальшої кодифікації господарського законодавства на базі ГК України [14, с. 73–78]. Опираючись на накопичений раніше науковий потенціал, було здійснено аналітичні роботи, завданням яких було виявлення причин недостатньої результативності господарського законодавства саме в останні роки. У результаті було розроблено ґрунтовний висновок по те, що це законодавство потребує масштабної модернізації, відповідно до цього були розроблені спеціальна концепція і практичні рекомендації [6, с. 23]. В. С. Щербина з цього приводу запропонував про необхідність покладення зазначеного проекту в основу законодавчої діяльності Верховної Ради з удосконалення і кодифікації господарського законодавства [12, с. 14–15].

Про якість законодавства свідчать такі чинники, як доцільність, економічність, стабільність і ефективність. На думку Р. Стефанчука, в Україні відсутні органи і методики, які визначали б ефективність законодавства, що повинно бути найголовнішим показником нормативно-правового акта. Закони приймаються, однак після цього практично не вивчається «зворот-

ний зв'язок», тобто не визначається, наскільки була досягнута його мета і наскільки ця мета була адекватна засобам, що були витрачені на прийняття та реалізацію цього закону, а також наскільки це все співвідноситься з отриманим результатом [9, с. 324].

Відповідно до закону України «Про основні засади державної регуляторної політики в Україні» [15] в Україні створені необхідні нормативно-правові та інституційні умови для проведення регуляторної політики в підприємстві, розроблені певні правові засоби регулювання господарської діяльності. Зазначений закон закріпив принципи такої політики, визначив її основні елементи на етапі прийняття, зміни, скасування регуляторних актів, систему та повноваження регуляторних органів, що в основному відповідає процесу нормотворення в ЄС. Однак в Україні протягом 9 років чинності законодавства про регуляторну політику перехід від виконання формальних вимог щодо оприлюднення проектів регуляторних актів до кількісної оцінки вигод і витрат так і не відбувся. До того ж, відповідно до норм законодавства розрахунок аналізу вигод і витрат (тобто кількісна оцінка регулюючого впливу) покладено не на незалежний структурний підрозділ, а на розробника проекту регуляторного акта, що також неприпустимо. На практиці відсутні необхідні правові механізми, насамперед це відповідальність регуляторних органів та їх посадових осіб за недотримання встановленого порядку підготовки, прийняття, зміни і скасування регуляторних актів [9, с. 325].

Низький рівень дотримання органами влади вимог чинного законодавства та відсутність адміністративної і кримінальної відповідальності за це призвели до ігнорування цих вимог державними службовцями та посадовими особами органів публічної адміністрації. Проблема набуває настільки масового поширення, що вимагає, у свою чергу, забезпечення парламентського контролю як ефективного державного нагляду за безумовним дотриманням посадовими особами органів державної влади і місцевого самоврядування вимог законодавства про регуляторну політику задля недопущення прийняття економічно-недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку. Прозорість таких процедур і доступність інформації про них для підприємців зробить можливим контроль за відповідністю закону дій чиновників, що під-

твердить принцип невідворотності дії норм закону для всіх учасників економічних відносин.

У загальному вигляді вдосконалення правового забезпечення підприємницької діяльності має здійснюватися за наступними напрямками. Перший напрям опосередковується необхідністю формування в суспільстві засобами агітації, заохочення, переконання суспільної думки, що процвітаючі підприємці це основа матеріального достатку усіх інших верст населення. Другий — пов'язаний з необхідністю забезпечення умов функціонування ринкової економіки за рахунок забезпечення правової бази та суспільної атмосфери, що сприяють успішному розвитку підприємницької діяльності і створюють умови інтегрування підприємців у загальний простір соціальної відповідальності й підтримки стабільності економічних реформ і виконання програм соціально-економічного розвитку. Третій напрям передбачає реформування регуляторних відносин між державою та суб'єктами підприємництва з метою подолання протидії ходу регуляторної й адміністративної реформи та інертності з боку органів публічної адміністрації, які мають повноваження у сфері регуляторної політики.

Удосконалення правового забезпечення потребує вдосконалення:

норм, які визначають правовий статус суб'єктів підприємництва в ході реалізації ними господарської компетенції й оптимізацію державного регулювання;

сутності, змісту й ефективності законів;

визначення змісту й ефективності адміністративно-правової і господарсько-правової відповідальності;

правового механізму забезпечення реалізації й захисту економічних і соціальних прав та інтересів підприємців;

правових основ адміністративної діяльності публічної адміністрації;

правих заходів щодо викорінювання корупції в господарській і публічній сферах;

порядку збалансованості державних і суспільних інтересів з інтересами суб'єктів підприємництва (публічно-правових з приватноправовими);

організації заходів для адаптації національного законодавства в підприємницькій сфері до європейського законодавства;

основних положень щодо правового режиму власності (прийняття закону про власність);

економіко-правового механізму легалізації тіньового капіталу, тіньової діяльності й тіньової економіки.

Досліджуючи ефективність правового забезпечення підприємницької діяльності, можна запропонувати наступні конкретні заходи:

По—перше, активізувати залучення підприємницької спільноти для конструктивного діалогу з органами публічної адміністрації щодо прийняття владних рішень на державному та місцевому рівнях. Державні службовці і службовці органів місцевого самоврядування повинні публічно обґрунтовувати необхідність прийняття владних рішень. Закони повинні мати конструктивний і творчий характер, бути дієвим механізмом державного захисту, легко доступними для розуміння широкого кола підприємців.

По—друге, будь-які законодавчі проекти повинні розроблятися на компетентній і кваліфікаційній основі з урахуванням їхньої економічної обґрунтованості та фінансової забезпеченості, тому ініціювання законопроектів повинно здійснюватися фахівцями, які мають відповідні знання і досвід у правовому регулюванні конкретних сфер господарської діяльності. Професіоналізм парламенту визначається якістю змісту, корисністю та порядком реалізації. Обов'язковою умовою має бути обґрунтування очікуваного впливу кожного проекту нормативно-правового акта на інтереси підприємців, населення (тобто споживачів) і держави.

По—третє, очистити господарське законодавство від зайвих шкідливих нормативно-правових і підзаконних актів, в яких іноді, як у кривому дзеркалі, перекручується сутність закону, тому що органи виконавчої влади, видаючи постанову чи наказ, корегують і тлумачать сутність закону, замінюють основні його положення корпоративним змістом, трансформуючи державний інтерес у відмочу користь. Підзаконні акти стають перешкодою на шляху реформування будь якої галузі господарювання, проникаючи до глибин суті закону, перекручуючи та підмінюючи його зміст [11, с. 58]. Підзаконні акти необхідні як засіб управління, в якому відзначені шляхи впровадження в дію самого закону. Неприпустимо, щоб постанова уряду або наказ міністерства чи іншого центрального органа виконавчої влади визначали умови розвитку певної галузі господарювання. Такий акт управління повинен бути економічно обґрунтованим, фінансово забезпеченим і корисним. Готуючи його проект, необхідно уникати протиріч, неузгодженостей і дублювання з уже діючими нормами закону, збалансовувати державні та галузеві інтереси, а на стадії виконання актів здійснювати контроль за його впровадженням.

По-четверте, встановити ефективний парламентський нагляд за безумовним дотриманням посадовими особами органів державної влади і місцевого самоврядування вимог законодавства щодо регуляторної діяльності (зادля недопущення прийняття економічно-недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів підприємництва та усунення перешкод для розвитку підприємницької діяльності). Внести відповідні зміни і доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення та до Закону України «Про основні засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо конкретизації адміністративної відповідальності посадових осіб у сфері здійснення державної регуляторної політики.

Список використаних джерел

1. Опришко В. Ф. Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення соціально-економічного та політичного розвитку суспільства і держави : монографія / В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко. — К. : КНЕУ, 2006. — 702 с.
2. Doing Business 2012. Doing business in a more transparent World / The International Bank of Reconstruction and Development. — The World Bank and IFC, Washington, 2012. — 201 p. — Режим доступа : <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012>.
3. Салиева Р. Н. Правовое обеспечение предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики / Р. Н. Салиева. — Новосибирск : Наука, 2001. — 232 с.
4. Бардашевич Н. А. Понятие и система средств хозяйственно-правового обеспечения деятельности религиозных организаций / Н. А. Бардашевич // Проблемы господарського права і методика його викладання : зб. наук. пр. / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : Юго-Восток, 2006. — С. 254–264.
5. Бардашевич Н. О. Господарсько-правове забезпечення діяльності релігійних організацій : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарське процесуальне право» / Наталія Олександрівна Бардашевич ; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. — Донецьк, 2011. — 201 с.
6. Знаменський Г. Л. Наукоємність сучасного господарського права / Г. Л. Знаменський // Право України. — 2010. — № 8. — С. 19–25.
7. Гарагонич О. В. Правове регулювання підприємницької діяльності в Чеській та Словацькій республіках / О. В. Гарагонич, Ю. М. Бисяга. — Ужгород : Ліра, 2005. — 176 с.
8. Варналій З. С. Політико-правове регулювання підприємництва в Україні: теорія і практика : монографія / З. С. Варналій, В. М. Кампо, І. І. Мазур та ін. — К. : Знання України, 2005. — 380 с.
9. Полешко А. Міжнародний семінар з питання законодавчого процесу в Україні / А. Полешко // Право України. — 2010. — № 11. — С. 322–329.
10. Коростей В. І. Господарське законодавство — основа ефективної економіки / В. І. Коростей // Право України. — 2005. — № 8. — С. 48–52.
11. Коростей В. И. Хозяйственное право Украины: теория и практика. Общая часть : курс лекций / В. И. Коростей. — Донецк : Юго-Восток, 2010. — 285 с.
12. Щербіна В. С. Деякі проблеми удосконалення господарського і господарсько-процесуального законодавства / В. С. Щербіна // Право України. — 2010. — № 8. — С. 14–23.
13. Мамутов В. К. Загальні проблеми науки господарського права на стику ХХ і ХХІ століть / В. К. Мамутов // Право України. — 2010. — № 8. — С. 4–12.
14. Титова О. Концепція та програма модернізації господарського законодавства / О. Титова // Право України. — 2008. — № 6. — С. 73–78.
15. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 9. — Ст. 79.

Стаття надійшла до редакції 17.06.2013 р.