



ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ПІДПРИЄМНИЦЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ

Р. А. КАЛЮЖНИЙ,
начальник кафедри теорії і історії держави та права
Київського інституту внутрішніх справ
при Національній академії внутрішніх справ України,
доктор юридичних наук, професор

А. С. ЛАСТОВЕЦЬКИЙ,
голова координаційної ради громадської організації
"Спілка приватних підприємців", кандидат економічних наук

Вдосконалення дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємництва у ракурсі адміністративної реформи

Прямі способи державного регулювання підприємництва в основному пов'язані з використанням адміністративних методів впливу на економічні відносини. Ці методи характеризуються безпосередньою владно-розпорядчою діяльністю державних органів щодо відносин, котрі регулюються, та щодо поведінки суб'єктів підприємницької діяльності.

Державна реєстрація суб'єктів підприємництва, ліцензування певних видів господарської діяльності, обов'язкова сертифікація і стандартизація продукції та дозвільні процедури при введенні в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих та інших об'єктів є прямими способами державного регулювання, вони становлять комплекс дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємницької діяльності.

У статті 8 Закону України "Про підприємництво" визначені основні положення державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності. З 24 серпня 1991 р. по 1 вересня 2002 р. загалом видано 110 нормативно-правових документів різних суб'єктів управління, що регулюють державну реєстрацію суб'єктів господарювання усіх організаційних форм та усіх форм власності.

Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності спеціальним законом не врегульована та здійснюється відповідно до "Положення про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 740 від 25 травня 1998 р. До Положення станом на вересень 2002 р. вже було внесено п'ять змін.

Варто наголосити, що врегулювання такого важливого напрямку, як реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, здійснене підзаконним нормативно-правовим актом, а не законом чи кодексом України.

Реєструючи товариство з обмеженою відповідальністю у кінці 1997 р. (до затвердження Положення), представник потенційної юридичної особи мав "відвідати" 11 державних установ. Цілком природно, що існуюче становище викликало до життя таке явище, як наявність великої кількості посеред-

ницьких фірм, які за досить велику плату надавали послуги з реєстрації підприємств. Стосовно ж представників малого бізнесу, то, як свідчить практика господарювання, підприємець або ж не мав коштів, щоб сплатити послуги посередницької фірми, або ж не мав необхідної правової інформації, а також часу на "боротьбу" з бюрократичною машиною. Невиправдано складний порядок реєстрації збільшував залежність підприємців від посадових осіб, а внаслідок цього не був стимулюючим для утворення нових підприємств.

За період 2000—2002 рр. Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (далі — Держпідприємництво) видав 11 регуляторних актів, які безпосередньо спрямовані на усунення відомчих обмежень у реєстраційних діях (при реєстрації, перереєстрації, державній реєстрації, при внесенні змін до установчих документів, скасуванні, взятті на облік, видачі дублікатів свідоцтв суб'єктів підприємницької діяльності). Серед них слід відзначити наказ Держпідприємництва "Про затвердження Положення про контроль за додержанням порядку проведення державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності органами державної реєстрації" № 62 від 18 квітня 2001 р.

У Положенні встановлюється контроль за дотриманням вимог законодавства з питань державної реєстрації, перереєстрації, внесення змін і доповнень до установчих документів суб'єктів підприємницької діяльності, видачі дублікатів свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та скасування державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, а також регламентуються перевірка органів державної реєстрації, порядок роботи комісії при здійсненні перевірки та порядок оформлення результатів перевірки, права та обов'язки комісії.

Голова Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва О.В.Кужель наводить наступні кількісні показники: "... у 2000 році, державну реєстрацію суб'єктів підприємництва здійснювали 764 органи державної реєстрації (понад 1300 працівників), в тому числі районні державні адміністрації й районні державні адміністрації у містах Києві й Севастополі — 68% органів та органи місцевого самоврядування (виконавчі комітети міських, районних у містах рад, яким ці права делеговано)... Середнє значення по Україні у 2000 р. становило 372 реєстраційні дії на одного фахівця протягом року. Якщо у місті Києві цей показник сягає позначки 819, а у Харківській області — 785, то у Рівненській — лише 182, а Черкаській — 158. На теперішній час майже 75% органів державної реєстрації мають завантаженість нижчу від середньої по Україні. Через це значна частина їхніх працівників відволікається на виконання інших функцій, що покладені на органи виконавчої влади й місцевого самоврядування, але не стосуються самої державної реєстрації. Це призводить до невизначеності функцій службовців-реєстраторів, до фактів порушення термінів здійснення процедур державної реєстрації, порядку ведення облікової документації, негативно впливає на покращення ділової кваліфікації службовців органів реєстрації, а іноді спричиняє те, що вони хибно тлумачать і застосовують окремі положення нормативних актів"¹.

¹ Кужель О.В. Формування паритетності інтересів. — К., 2002. — С. 51—52.

За даними Держпідприємництва, якщо за основу взяти норматив навантаження на одного фахівця по Україні — 3 реєстраційні дії щоденно (майже 750 дій на рік, що є середнім показником для провідних комп'ютеризованих органів державної реєстрації), то чисельність працівників у органах реєстрації можна зменшити вдвічі при тих же обсягах роботи. Однак це можливо в разі формування окремих спеціалізованих і комп'ютеризованих органів державної влади з чисельністю 3—8 фахівців, що дасть змогу створити єдину реєстраційну службу (150—200 органів реєстрації замість теперішніх 764), запровадити єдине методичне забезпечення та єдині програмно-технічні засоби¹. А це, поза сумнівом, може впорядкувати організаційно-правовий вплив держави у даній сфері.

Кабінет Міністрів України видав постанову "Про Реєстр суб'єктів підприємницької діяльності" № 2103 від 18 листопада 1999 р. Цією постановою затверджується "Положення про Реєстр суб'єктів підприємницької діяльності". Реєстр суб'єктів підприємницької діяльності — це автоматизована система збирання, накопичення та обробки даних про юридичних та фізичних осіб, зареєстрованих в установленому законодавством України порядку як суб'єкти підприємницької діяльності.

Реєстр створюється на основі національної системи класифікації та кодування техніко-економічної інформації з метою:

- повного автоматизованого обліку суб'єктів підприємницької діяльності;
- забезпечення державних органів інформацією про суб'єктів підприємницької діяльності;
- реалізації відповідно до вимог законодавства принципів доступності, гласності та відкритості інформації про суб'єктів підприємницької діяльності для заінтересованих користувачів;
- створення сприятливих умов для інтеграції України у світовий інформаційний простір.

Таким чином, створення реєстру має на меті сприяння становленню територіально розгалуженої, автоматизованої системи державної реєстрації і, як наслідок, зменшення терміну реєстрації, кількості порушень реєстраційних процедур суб'єктами господарювання. Але, на наш погляд, подальше удосконалення вітчизняної системи державної реєстрації можливе у разі створення відповідної нормативно-правової основи, застосування суто організаційних підходів з удосконалення структури органів державної реєстрації та їх належного методичного, матеріально-технічного й кадрового забезпечення.

Незважаючи на постійний "моніторинг" з боку Держпідприємництва, процедура реєстрації спростилась не значно. Так, для того щоб зареєструвати юридичну особу, необхідно "відвідати" 7 державних установ: виконавчий комітет місцевої ради, територіальні підрозділи Державного комітету статистики, Державної податкової адміністрації, Пенсійного фонду, Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства внутрішніх справ, а з 25 січня 2002 р. — ще й Фонд соціального страхування від тимчасової втрати працездатності. Слід зазначити, що кожному з цих установ представник майбутньої юридичної особи має відвідати по кілька разів, не всі установи працюють для прийому населення кожний день, а, як правило, у визначені дні тижня та у визначені години. Від моменту подання документів виконавчому комітетові,

¹ Кужель О.В. Формування паритетності інтересів. — К., 2002. — С. 52.

який згідно з Положенням Кабінету Міністрів України обробляє документи протягом 5 робочих днів, до відкриття рахунку в банку проходить близько одного-двох місяців, протягом яких підприємець виконує приписи вказаних вище органів державної влади та установ. Якщо ж користуватись послугами посередницьких фірм, рахунок у банку може бути "розблокованим" вже через два-три тижні. На оплату всіх державних зборів та нотаріальних послуг з реєстрації товариства з обмеженою відповідальністю у м. Києві без внеску у статутний фонд необхідно близько 900 гривень. Послуги посередницьких фірм коштують від 1300 гривень.

Таким чином, можна констатувати, що декларований "заявочний" принцип реєстрації не є таким на практиці і втілений у життя лише у діяльності реєстраційних органів виконавчих комітетів місцевих рад. У всіх останніх державних органах та установах підприємець реально отримує дозволи та виконує приписи, сплачуючи при цьому левову частку "реєстраційних" коштів.

Трансформація економічних відносин потребує від інституту державної реєстрації не бюрократичного, фактично напівдозвольного способу, а такого, який дозволяв би при створенні нового суб'єкта господарювання повідомляти відповідні державні органи про своє заснування, сплативши при цьому певні кошти за реєстрацію. На наш погляд, головною причиною ускладненої державної реєстрації суб'єктів підприємництва є відсутність Господарського кодексу України, норми якого могли б упорядкувати реєстраційні процедури. Не очікуючи, що існуючий проект Кодексу законодавець доопрацює досить швидко, цілком актуально багато вчених висловлюють думку про необхідність спеціального закону, котрий повинен упорядкувати здійснення державної реєстрації суб'єктів господарювання, а також вдосконалити нормативно-правову основу припинення діяльності юридичної особи, зокрема на етапі її ліквідації й подальшого скасування державної реєстрації.

Проект Закону України "Про систему державної реєстрації суб'єктів господарювання" розроблено Держпідприємництвом ще у 1998 р. На жаль, станом на лютий 2003 р. його ще не затверджено. Хоча є підстави вважати, що регулятивний вплив Закону може бути нівельований численними та неузгодженими підзаконними нормативно-правовими актами різних міністерств і відомств, котрі одразу ж почнуть "трактувати" Закон з метою "єдності підходів". На підтвердження цього можна навести регулювання іншого типу дозвільно-реєстраційних процедур, а саме — ліцензування.

Ліцензування підприємництва — найбільш "популярний" сегмент дозвільно-розпорядчої діяльності багатьох органів державної влади.

З 24 серпня 1991 р. по 1 червня 2000 р. — дати підписання Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" Президентом України — різними органами державної влади видано 2270 документів, які безпосередньо стосуються ліцензування господарської діяльності. Серед них 79 законів України, 204 постанови Кабінету Міністрів України, а останні — нормативно-правові акти міністерств та відомств. Недосконалість системи ліцензування відзначалась багатьма вченими.

Заступник голови Держпідприємництва, голова Ліцензійної палати С.І.Третьяков зазначає, що 1997 р. ліцензійному обмеженню підлягало 212 видів підприємництва і майже 1500 видів робіт, тобто все було "заліцензовано". "Фактично в державі було запроваджено систему тотального (і не завжди доцільного) обмеження підприємницької діяльності шляхом видачі великої

кількості різних видів документів дозвільного характеру, як то: "дозвіл", "спеціальний дозвіл", "право", "ліцензія", "атестат", "сертифікат", "сертифікаційний атестат", "свідоцтво" і "посвідчення" на здійснення саме підприємницької діяльності. А за своєю суттю все це — є ліцензії"¹.

До Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" станом на 1 вересня 2002 р. вже було внесено 14 змін, хоча і вступив він у дію 21 жовтня 2000 р. Закон регулює ліцензування усіх видів господарської діяльності, окрім зовнішньоекономічної діяльності, ліцензування каналів мовлення, сфери електроенергетики, використання ядерної енергії, інтелектуальної власності, виробництва й торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами.

У статті 3 Закону визначаються основні принципи державної політики у сфері ліцензування:

"забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;

захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян;

захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави;

встановлення єдиного порядку ліцензування видів господарської діяльності на території України;

встановлення єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Ліцензування не може використовуватися для обмеження конкуренції у провадженні господарської діяльності.

Ліцензія є єдиним документом дозвільного характеру, який дає право на зайняття певним видом господарської діяльності, що відповідно до законодавства підлягає обмеженню".

У статті 9 Закону перелічені 63 види господарської діяльності, котрі підлягають ліцензуванню. З 14 змін, які були внесені до Закону у зазначений вище період, 13 стосуються саме цієї статті.

Слід підкреслити, що Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" має позитивний вплив на врегулювання відносин у цій галузі. Поза сумнівом, він є прикладом вдалого державного регулювання, оскільки має наступні концептуальні відмінності від нормативно-правового розмаїття вузькоспрямованих відомчих норм та приписів, котрі, по суті, розпорозували організаційно-правовий вплив держави у сфері ліцензування, а саме Законом:

— визначено головні принципи ліцензування видів господарської діяльності та критерії діяльності державної системи ліцензування;

— визначено сферу його дії, що значно розширилася: від видів підприємництва — до видів господарської діяльності;

— запроваджено чіткі й прозорі механізми подання заяви на отримання ліцензій, її перереєстрацію, анулювання тощо;

¹ Довідник по ліцензуванню видів господарської діяльності в Україні (видання друге). / Під ред. к. т. н. С. І. Третякова. — К.: Державний комітет України з питань регуляторної політики і підприємництва (Держпідприємство). — 2002 р. — С. 9.

— встановлено єдиний перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню;

— принципово змінено зміст "ліцензійних умов": від переліку розрізаних правил провадження даного виду господарської діяльності із посиланням, як завжди, на десятки відомчих інструкцій та приписів — до визначення вичерпного переліку кваліфікаційних або технологічних вимог, виконання яких є обов'язковим під час провадження даного виду діяльності;

— передбачено всі обмеження стосовно здійснення видів господарської діяльності;

— визначено, що ліцензія — єдиний документ дозвільного характеру саме у господарській діяльності, а також запроваджено єдиний бланк ліцензій на всій території України;

— запроваджено єдині механізми видачі, перереєстрації або скасування дії ліцензій, а також єдині процедури прийняття рішень органами влади з ліцензування щодо видачі або відмови у видачі ліцензій (термін розгляду заяв на отримання ліцензій зменшено з 30 до 10 робочих днів);

— не передбачено положення про призупинення дії ліцензій; визначено вичерпний перелік підстав для анулювання ліцензій;

— визначено відповідальність посадових осіб органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування, а також передбачено відповідальність суб'єктів підприємництва за порушення ліцензійних умов та правил;

— заборонено введення "субліцензування" — коли ліцензія на певний вид діяльності зумовлювала необхідність отримання від однієї до ще кількох десятків ліцензій на роботи, які були похідними від основного виду діяльності (таке становище панувало в будівництві);

— визначено разову плату за видачу ліцензій;

— визначено, що розмір плати та порядок зарахування коштів, отриманих за видачу ліцензій, встановлює Уряд України. Плата за видачу ліцензій зараховується виключно до Державного бюджету України, а не до сумнівного походження позабюджетних фондів, що було типовим явищем до введення в дію Закону;

— запроваджено контроль над самовільною нормотворчістю відомств стосовно визначення необґрунтованих ліцензійних умов — вони затверджуються спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і органом ліцензування. Інші нормативно-правові акти з питань ліцензування повинні також погоджуватись із Держпідприємництвом.

Важливою новацією Закону стало запровадження спеціального інституту контролю за дотриманням законодавства у сфері ліцензування — Експертно-апеляційної ради, склад якої формує Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, а затверджує Кабінет Міністрів України. Створення Ради стало реальним механізмом подолання недоліків відомчих бюрократичних підходів у сфері ліцензування, оскільки дозволило у стислі терміни (протягом 20 робочих днів, що значно швидше, ніж у випадку звернення до суду) розглядати заяви, претензії та скарги суб'єктів підприємництва стосовно рішень органів ліцензування.

Так, за даними Держпідприємництва, лише протягом 1999 р. було безпідставно призупинено або анульовано майже 70% ліцензій. Сьогодні понад 90% скарг та звернень Експертно-апеляційна рада вирішує саме на користь підприємців¹.

Слід акцентувати увагу на тому, що відомча нормотворча діяльність з видання підзаконних нормативно-правових актів у сфері ліцензування після введення в дію Закону не припинилась. Станом на вересень 2002 р. вже було видано 2106 нормативно-правових актів, з них лише 132 — Держпідприємництвом, спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування. Таке становище пояснюється традиційними намаганнями посадових та службових осіб органів державної влади встановити заборони, обмеження та чергові платні "сертифікати", щоб "управляти" суб'єктами підприємництва.

Отже, проблема відомчого регулювання, що встановлює додаткові адміністративно-бюрократичні приписи, продовжує існувати у сфері ліцензування і після прийняття Закону. Система ліцензування в Україні на даний час охоплює практично всі центральні органи виконавчої влади (30) та всі облдержадміністрації (27) і являє собою складне утворення, де інтереси органів виконавчої влади та суб'єктів підприємницької діяльності далеко не завжди співпадають. Продовжують домінувати відомчі підходи, які суперечать критеріям державної політики розвитку підприємництва. Тому, на наш погляд, подальше формування правових основ та удосконалення в Україні системи ліцензування підприємництва стане можливим у разі неухильного дотримання норм Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" органами ліцензування, а не їх довільного тлумачення, а також у разі поширення сфери дії Закону на ті види діяльності, ліцензування котрих передбачено спеціальними законами. Від визначення державою оптимальних умов і правил ліцензування господарської діяльності в значній мірі залежить розвиток підприємництва в Україні (у першу чергу малого), скорочення тіньового сектору економіки, ефективність боротьби з корупцією.

Ще одним засобом безпосереднього адміністративного впливу на підприємництво є обов'язкова сертифікація та стандартизація продукції.

За період з 24 серпня 1991 р. по вересень 2002 р. різними органами державної влади загалом видано 256 нормативно-правових актів щодо стандартизації виробленої та імпортованої продукції у різних сферах.

З 17 травня 2001 р. стандартизація врегульована Законом України "Про стандартизацію". Згідно зі ст.5 Закону "... Метою стандартизації в Україні є забезпечення безпеки для життя та здоров'я людини, тварин, рослин, а також майна та охорони довкілля, створення умов для раціонального використання всіх видів національних ресурсів та відповідності об'єктів стандартизації своєму призначенню, сприяння усуненню технічних бар'єрів у торгівлі".

У статті 11 Закону вказується на регулююче призначення стандартизації в конкурентних галузях підприємництва, а саме: "Стандарти повинні відповідати потребам ринку, сприяти розвитку вільної торгівлі, підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції та бути викладені таким чином, щоб їх неможливо було використовувати з метою введення в оману споживачів продукції, якої стосується стандарт, чи надавати перевагу виробнику продукції або продукції залежно від місця її виготовлення".

¹ Кужель О.В. Формування паритетності інтересів. — К., 2002. — С. 58.

Сертифікація врегульована не Законом, а Декретом Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію і сертифікацію" № 46—93 від 10 травня 1993 р. (4 зміни згідно із законами). Станом на 1 вересня 2002 р. різними державними органами видано 745 нормативно-правових документів, які регулюють сертифікацію продукції і які практично всі є підзаконними.

У статті 13 Декрету зазначається:

"Сертифікація продукції в Україні поділяється на обов'язкову та добровільну.

Сертифікація продукції здійснюється уповноваженими на те органами з сертифікації — підприємствами, установами і організаціями з метою:

запобігання реалізації продукції, небезпечної для життя, здоров'я та майна громадян і навколишнього природного середовища;

сприяння споживачеві в компетентному виборі продукції;

створення умов для участі суб'єктів підприємницької діяльності в міжнародному економічному, науково-технічному співробітництві та міжнародній торгівлі".

Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України лише 30 серпня 2002 р. спромігся хоч якимось чином систематизувати Перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації, у наказі № 498, визнаючи, що це робиться "...з метою усунення множинності нормативно-правового акта, який неодноразово змінювався" (курсив авторів). При цьому втратили чинність 19 (!) нормативно-правових актів та змін до них, котрі встановлювали чергові переліки продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації (зрозуміло, за кошти підприємств).

Проте "революційним" вказаний наказ навряд чи можна назвати, оскільки обов'язковій сертифікації підлягають 32 широкі групи продукції, до кожної з яких входить по кілька десятків різновидів.

Викликає сумнів необхідність обов'язкової сертифікації певних видів продукції, наприклад кіно- та фототехніки чи такої широкої групи, як товари легкої промисловості. Слід звернути увагу на те, що обов'язкова сертифікація в існуючому вигляді виконує майже ті самі функції, що й ліцензування. Тобто за її допомогою встановлюється ще один механізм державного контролю за здійсненням певних видів підприємницької діяльності, котрий фактично дублює ліцензування.

Навряд чи можна погодитись, що сертифікація посуду з чорних та кольорових металів, фарфору, фаянсу, скла чи готельних послуг та послуг харчування, які надаються суб'єктами туристичної діяльності, відповідає вказаній у ст.13 Декрету Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію і сертифікацію" меті сертифікації: "...запобігання реалізації продукції, небезпечної для життя, здоров'я та майна громадян і навколишнього природного середовища...". Слід ще раз акцентувати увагу на необхідності виваженої та обґрунтованої політики держави у сфері сертифікації, оскільки існуючий підхід встановлює додаткові адміністративно-бюрократичні перешкоди у здійсненні підприємницької діяльності.

Якщо ліцензування виконує на практиці контрольну функцію спеціального дозволу, то сертифікація у її сучасному вигляді має чітко окреслені риси фіскальної функції, тобто додаткового обов'язкового платежу. Ліцензування є самодостатнім методом для того, щоб держава могла здійснювати регулювання

підприємницької діяльності з позицій додержання найбільш важливих публічних інтересів, і не потребує дублювання. Якщо ж розглядати обов'язкову сертифікацію як необхідний метод адміністрування, то вона має стосуватися лише тієї продукції, яка має безпосередній вплив на життя та здоров'я людей. Тому, на наш погляд, слід звузити коло продукції, яка підлягає примусовій сертифікації, і обмежити її колом товарів, які дійсно мають істотний вплив на життя та здоров'я людей, наприклад медикаменти, окремі товари для особистої гігієни, дитяче харчування тощо.

У статті 12 Указу Президента України "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності" від 23 липня 1998 р. товари (продукція), крім продуктів харчування, якість та відповідність яких підтверджена сертифікатами, що видані за межами України згідно з міжнародними стандартами ISO та іншими міжнародними стандартами, не потребують повторної сертифікації в Україні. Визнання міжнародної системи сертифікації дозволяє підприємцям вільно обирати види імпортованої продукції, не сплачуючи при цьому за послуги по внутрішній сертифікації, якщо є міжнародний сертифікат.

Способом державного регулювання підприємницької діяльності, базованим на адміністративних методах, є дозвільні процедури різних державних установ при введенні в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих та інших об'єктів (малих архітектурних форм, офісів, торговельних, соціально-побутових приміщень тощо) та при початку роботи на цих об'єктах.

Наприклад, для того щоб взяти в оренду земельну ділянку та розпочати будівництво об'єкта виробничого призначення, підприємець має здійснити довгий та запутаний комплекс дій.

Підприємець звертається до територіальних органів місцевого самоврядування із заявою, з повним переліком установчих документів, ситуаційним планом ділянки, а також фінансовими документами, що підтверджують сплату податків (не існує встановленого вичерпного переліку документів, а тому їх кількість та склад, а також обов'язковість нотаріального підтвердження варіюються).

Після отримання дозволу територіальних органів самоврядування необхідно одержати значну кількість дозвільних документів та висновків експертиз (слід підкреслити: всі вони базуються на положеннях чинного законодавства), які умовно можна поділити на наступні групи:

- 1) висновки державних експертиз, що видаються в рамках комплексної державної експертизи проектів будівництва;
- 2) дозвіл на розміщення об'єктів торгівлі (видається органами місцевого самоврядування);
- 3) дозволи на початок роботи, введення в експлуатацію об'єктів, впровадження нових технологій, виготовлення та використання окремих засобів виробництва:

— дозвіл на початок роботи новостворених підприємств, введення в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих, житлових та інших об'єктів, впровадження нових технологій, передачу у виробництво зразків нових пожежонебезпечних машин, механізмів, устаткування та продукції, оренду будь-яких приміщень;

— висновок про відповідність вимогам санітарних норм об'єктів та споруд, які вводяться в експлуатацію, та готовність підприємства до роботи для

одержання дозволу на початок роботи підприємства, установи, організації (видається органами державної санітарно-епідеміологічної служби);

— дозвіл на початок роботи підприємства, установи, організації (видається органами охорони праці);

— дозвіл на утилізацію отруйних речовин, у тому числі токсичних промислових відходів, продуктів біотехнології та інших біологічних агентів (видається органами екології).

Власні соціологічні опитування підприємців м. Києва свідчать, що з моменту подання заяви до органів місцевого самоврядування до початку провадження підприємницької діяльності може пройти до шести місяців щодо невеликих об'єктів, наприклад мийок авто, і більше двох років, якщо це, наприклад, готель на 40 місць.

Отже, існуюча система видачі суб'єктам господарювання висновків державних експертиз та дозвільних документів, необхідних для започаткування господарської діяльності, характеризується такими рисами:

— надмірність заходів попереднього контролю стосовно окремих об'єктів на етапах проведення державних експертиз, погоджень проектної та іншої документації на будівництво об'єктів та використання засобів виробництва, а також видачі відповідних дозвільних документів;

— непрозорий порядок проведення державних експертиз та видачі дозвільних документів, недостатність гарантій захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання;

— невідповідність переліку об'єктів державних експертиз та об'єктів, на які видаються відповідні дозволи, рівню потенційної небезпеки від експлуатації цих об'єктів, а також класифікації ризиків та небезпечних факторів;

— необхідність одержувати дозвіл у разі зміни власника або володільця (користувача) об'єкта, на який видавався дозвіл;

— невідповідність вимог, що містяться в нормативних документах (стандартах) щодо безпеки господарської діяльності та праці, умовам ринкового господарювання, принципам доцільності та достатності державного регулювання.

Все це створює ризик конфлікту між суб'єктами господарювання та органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, котрі уповноважені надавати висновки державних експертиз та дозволи, необхідні для започаткування господарської діяльності, а також продукує необґрунтовані адміністративно-бюрократичні перешкоди у провадженні малого та середнього підприємництва.

За інформацією представництв Держпідприємництва, кількість та перелік інстанцій, що узгоджують відповідні документи, є різними у різних областях. Так, у середньому по Україні це перелік із 20 установ (управління містобудування та архітектури, управління земельних ресурсів, санітарно-епідеміологічна служба, управління державної пожежної охорони, відділ екології, управління екології та природних ресурсів, відділ охорони історичного середовища та пам'яток, інспекція з благоустрою, управління торгівлі, відділ захисту прав споживачів, інспекція будівельного контролю, територіальне управління Держнаглядохоронпраці з 18 січня 2003 р. тощо). Кожна з установ стягує з підприємців певні кошти за надання своїх експертиз чи висновків, що мотивується виконанням госпрозрахункових робіт. Витрати підприємців станов-

лять від 1000 до 6000 гривень (Запорізька обл. — до 6000 грн., Миколаївська, Харківська обл. — до 3000 грн., Автономна Республіка Крим — до 2000 грн.)¹.

Поза сумнівом, такі відносини можна охарактеризувати як "примусово-договірні", оскільки у підприємців-замовників відсутня можливість вибору — оплачувати процедури погодження державним організаціям чи ні. Що ж стосується так званих "госпрозрахункових робіт", які виконують державні установи, то має бути надана можливість їх здійснення ще й підприємницьким структурам. Також не зрозуміло, чим керуються державні організації, встановлюючи ціни за виконання таких робіт. Виходячи з розмірів оплати, таке становище більше нагадує відвертий адміністративний тиск, оскільки "легалізує" подвійне фінансування установ, діяльність котрих, згідно з їх положеннями, фінансується з бюджету.

А тому, на наш погляд, першочерговими завданнями щодо реформування дозвільної системи є:

- встановлення диференційованих вимог та визначення вичерпного переліку об'єктів, на експлуатацію котрих необхідно отримувати дозвільні документи та висновки державних експертиз;

- встановлення на законодавчому рівні порядку отримання вичерпного переліку дозвільних документів, а також висновків державних експертиз щодо започаткування господарської діяльності, у тому числі граничних меж оплати послуг компетентних державних установ, які не повинні суттєво перевищувати собівартість;

- перегляд Державних будівельних норм, стандартів, технічних умов, які були розроблені ще за радянських часів та не відповідають ринковим вимогам.

Вдосконалення усього комплексу дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємницької діяльності безпосередньо залежить від впровадження адміністративної реформи в Україні.

В.Б.Авер'янов та І.Б.Коліушко зазначають: "Здійснення адміністративної реформи має ґрунтуватися на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади в правовій демократичній державі, серед яких ключове значення має, зокрема, запровадження:

- пріоритетності законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;

- механізму внутрішнього, парламентського та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також підвищення ефективності державного управління;

- відповідальності органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;

- механізму контролю за функціонуванням органів виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії"².

Основні засади трансформації владного розпорядництва органів державної влади щодо регулювання підприємництва у надання управлінських послуг, як

¹ Кужель О.В. Формування паритетності інтересів. — К., 2002. — С. 66—67.

² Авер'янов В.Б., Коліушко І.Б. Вступне слово. // Концепція адміністративної реформи в Україні. — К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи; Центр політико-правових реформ; Центр розвитку українського законодавства. — 1998. — С. 4.

головний напрям вдосконалення адміністративних методів регулювання, висвітлені у Концепції адміністративної реформи в Україні.

У розділі "Загальні засади адміністративної реформи" Концепції зазначається:

1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання;

2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства;

3) управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір — користуватися цією послугою чи ні;

4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги.

В.Б.Авер'янов визначає суть управлінських послуг як "...виконання державою юридичних обов'язків перед громадянами (та юридичними особами), спрямованих на створення належних умов, необхідних для ефективної реалізації ними своїх прав та охоронюваних законом інтересів"¹.

Саме такі дії органів державної влади, як державна реєстрація суб'єктів підприємництва, ліцензування певних видів господарської діяльності, обов'язкова сертифікація та стандартизація продукції, дозвільні процедури при введенні в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих та інших об'єктів тощо, і є тими адміністративними процедурами щодо підприємницької діяльності, задіяння котрих необхідно трансформувати від бюрократичного "дозвільно-розпорядчого" виконання до "управлінських послуг", тобто до задоволення потреб особи і суспільства шляхом сприяння становленню підприємництва з боку держави.

Слід зазначити, що термін "управлінські послуги" поки що не має достатнього поширення в науковій літературі та й не вбачається його однакове розуміння. Так, І.Б.Коліушко та В.Б.Тимошук вважають доцільнішим використовувати визначення "адміністративні послуги"². В.Б.Авер'янов акцентує увагу на "виконавсько-зобов'язальному" аспекті і вважає, що розглядуваний вид діяльності органів виконавчої влади правильніше визначити не як "управлінські" чи "адміністративні", а як "виконавські" послуги³. В.М.Гарашук висловлює думку, що "платність управлінських послуг" означає їх "купівлю", а "інститут платних послуг" є "системою торгівлі владою"⁴.

¹ Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука. // Право України. — 2002. — № 3. — С. 25.

² Виконавча влада і адміністративне право. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2002. — С. 171.

³ Там само. — С. 150.

⁴ Гарашук В. Управлінські послуги — новий інститут чи нова помилка? // Вісник АПН України. — 2001. — № 3. — С. 109—114.

Поза сумнівом, подібні теоретичні дискусії мають позитивне значення в плані уточнення тих чи інших наукових дефініцій. Проте, виходячи з існуючої практики державного регулювання, "системою торгівлі владою" слушно назвати пануючу в системі виконавчої влади концепцію владно-організаційної діяльності щодо регулювання підприємництва. Так, О.В.Кужель зауважує, що комітет вже два роки поспіль зупиняє 38—40% регуляторних проектів Кабінету Міністрів України. "Звісно, ідеологія цих документів аж ніяк не свідчить про високий фаховий рівень державного управління, яке, на жаль, зводиться майже до одного: підприємець мусить зайти в певну організацію, заплатити їй, "щось" там купити або розрахуватися за якусь послугу. Ось і все державне управління!"¹.

Трансформація владно-розпорядчої діяльності органів державної влади щодо регулювання підприємництва у надання управлінських (виконавських) послуг — як основний напрям вдосконалення адміністративних способів регулювання — перш за все стосується місцевих органів виконавчої влади. Вони безпосередньо контактують із підприємницькими структурами, а тому, як правило, саме від них залежить прийняття тих рішень, які безпосередньо впливають на здійснення підприємницької діяльності, наприклад дозвіл побудувати малу архітектурну форму, отримати у користування земельну ділянку з метою провадження власного бізнесу тощо.

На нашу думку (що вже висвітлювалась у науковій літературі²), головним напрямом переорієнтації дозвільно-розпорядчих функцій органів державної влади в управлінські послуги має бути зміна змісту функцій органів виконавчої влади (перш за все — їх низових рівнів) щодо регулювання підприємництва від переважно дозвільних до переважно інформаційних, консультаційних, роз'яснювальних, аналітичних та облікових. Саме такі функції складають зміст управлінських послуг, що і є однією із сторін істинного призначення державного управління у правовому суспільстві: врегулювання та впорядкування багатоманітних відносин особистості, суспільства та держави шляхом встановлення соціально-раціональних взаємозв'язків.

Практика господарювання свідчить, що проблема відповідності державного управління вимогам економічного реформування надзвичайно загострилась і є основним "гальмом" у розвитку підприємництва.

На наш погляд, головною проблемою становлення малого та середнього підприємництва в Україні є саме наявність адміністративно-бюрократичних перешкод. Вплив економічних факторів — до яких, насамперед, відноситься фіскальна спрямованість податкової політики і практики — є не настільки руйнівним, як безпосередні заборони, приписи, вимоги отримання дозволів, узгоджень тощо. Якщо проголошено курс держави на розвиток та підтримку підприємництва, то втілення його на практиці конкретними державними службовцями не гарантує навіть додержання тих існуючих "хороших" норм у законодавстві, котрі віддзеркалюють головну ідею державного регулювання підприємництва. Натомість інститут державної служби посилює дозвільно-розпорядчий напрям своєї управлінської діяльності.

¹ Кужель О.В. Формування паритетності інтересів. — К., 2002. — С. 26.

² Ластовецький А.С. Вдосконалення державного регулювання підприємництва у ракурсі адміністративної реформи. // Право України. — 2002. — № 6. — С. 18—24.

На прес-конференції "Transition — The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Soviet Union" (Перехід до ринку — Перших десять років: Аналіз та уроки східної Європи і Радянського Союзу) у Світовому банку зазначалося, що існуючі перешкоди у пострадянських країнах на шляху створення та діяльності малих підприємств є головним бар'єром у досягненні сталого економічного зростання. У країнах Центральної Європи та Балтії нові підприємства з кількістю робітників до 50 чоловік є основним джерелом нових робочих місць. Наприклад, у Польщі, де темп приросту виробництва в 2000 р. перевищував 50% у порівнянні з 1990 р., більше половини робочої сили задіяно на подібних підприємствах, хоча їх питома вага у сукупному виробництві у 1990 р. не перевищувала 25%. На відміну від польського досвіду, у великих республіках колишнього Радянського Союзу (у тому числі в Україні), де рівень виробництва у 2000 р. склав дві третини у порівнянні з 1990 р., на малих підприємствах зайнято менше однієї п'ятої працездатного населення, а їх питома вага у сукупному виробництві залишилась на рівні, який існував до 1998 р.¹

Адміністративний тиск на підприємців, як мінімум, не став слабшим. Зазначена в адміністративній реформі концепція "управлінських послуг" набагато оочіше виконується усіма рівнями державного управління (насамперед місцевим) у частині їх платності, а не істинної суті — розбудови системи органів державної влади з позицій становлення громадянського суспільства. На жаль, адміністративна реформа не втілюється в життя у повній мірі, оскільки зустрічає значний опір з боку чиновництва.

Так, за даними газети "Бізнес", за весь 2000 р. кількість чиновників збільшувалась в середньому на 32 у день, 135 державних службовців з'їздили за кордон на кошти програми TESIS. У рамках проекту вивчався досвід країн з перехідною економікою — Польщі, Чехії, Словаччини та країн, що мають давній ефективний досвід, — Англії, Бельгії, Німеччини, Нідерландів, Франції, Фінляндії, Швеції. Спочатку міжнародні організації фінансували підготовку концепції адміністративної реформи та її початок. "Потім, коли стало зрозуміло, що реформи ніякої не передбачається, відмовили Україні в 200 млн. доларів США...". На думку авторів статті, "...адміністративна реформа тільки у тому випадку досягне більш-менш прийняттого результату, коли глава держави не обмежиться виданням кількох указів, а буде особисто, в ручному режимі здійснювати "ломку" апарату, який чинить опір"².

У практиці державного регулювання вже є перші вдалі приклади зміни змісту дозвільно-розпорядчих функцій державних служб у напрямку сприяння підприємництву.

Так, у м. Миколаєві створено єдину комісію з узгодження документів для отримання дозволів на розміщення та будівництво об'єктів промислового та суспільного призначення, яку місцеві підприємці одразу ж назвали "анти-волокітним офісом". До комісії входять: управління Миколаївської міської ради, територіальне управління Комітету по нагляду за охороною праці, Держуправління екології та природних ресурсів області, "Миколаївгаз", "Миколаївміськводоканал", "Миколаївтеплокомуненерго", представники підпри-

¹ Текст доступний в Інтернеті за адресою: <http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/General/D902E8CAF401B76E85256B410081DF03?OpenDocument>

² Еволюція влади. // Бізнес. — 2001, 17 декабря. — № 51 (466). — С. 12—13.

ємницьких структур, а також представники громадських організацій підприємців та Держпідприємництва¹. Усі дозвільні документи оформляють в одному місці щотижня за принципом "в одне вікно", що дозволяє надзвичайно спростити процедури отримання підприємцями усіх можливих дозволів та державних експертиз.

Як доводить миколаївський досвід, утворення єдиних погоджувальних комісій необхідно широко практикувати з метою зменшення адміністративних бар'єрів і звільнення підприємців від адміністративної залежності, котра конкретизується у вигадливих та хитромудрих адміністративних процедурах, що викликано існуванням багатьох погоджувальних служб та владно-розпорядчою діяльністю їх посадових та службових осіб. Єдині комісії треба відкривати в усіх регіонах України. І це вже, власне, відбувається. За даними Держпідприємництва, при міській раді м. Кривий Ріг вже створено окремий підрозділ — відділ погоджень. Досвіду спрощення процедур погоджень документів і започаткування власної справи набули й підприємці в Рівненській та Харківській областях².

Створити єдину комісію та подолати шалений опір чиновників виявилось можливим лише шляхом впровадження публічної атестації державних службовців. "Вдосконалюючи" ст.17 "Атестація посадових осіб місцевого самоврядування" Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р., губернатор Миколаївської області та мер міста Миколаєва спільно видали розпорядження, за яким атестація має проходити у відкритих залах та за участю населення. На думку губернатора Миколаївської області Л.Гаркуші, атестація чиновників має бути публічною, тобто такою, яку можуть відвідати "...будь-який бажаючий та спитати у чиновника яке завгодно питання..."³.

Зрозуміло, лише публічна атестація чиновників не вирішить усіх існуючих проблем. Міський голова м. Миколаєва В. Чайка зауважує, що "...пересічний чиновник намагається використовувати законодавство, яке у нас (це ні для кого не таємниця) недосконале, не на благо, а на шкоду загальній справі" і з цією метою може "...перерити все українське законодавство, щоб винайти норму, посилення на яку дає йому право ухилитися від виконання доручення"⁴.

Слід підкреслити: уможливлення діяльності "антиволокитного офісу" щоразу залежало від "доброї волі" конкретних керівників та їх бажання сприяти державне регулювання підприємництва у бік його поліпшення. Тобто впровадження вказаного позитивного досвіду залежить від суб'єктивного "людського" фактору. Державне ж регулювання підприємництва потребує постійних дій, базованих не на "хороших" розпорядженнях владних органів, а на стабільній законодавчій базі, котра працювала б "автоматично" у напрямку сприяння підприємству. Адже чергове розпорядження може бути так само проігнороване чиновниками, як і укази Президента України щодо розвитку підприємництва (автори на власному досвіді пересвідчилися, що "на місцях" ці укази навіть не читали або не хочуть читати).

¹ Антиволокитный офис. // Бизнес. — 2002, 28 января. — № 4 (471). — С. 50—51.

² Кужель О.В. Формування паритетності інтересів. — К., 2002. — С. 67.

³ Антиволокитный офис. // Бизнес. — 2002, 28 января. — № 4 (471). — С. 50—51.

⁴ Николаевский почин. // Бизнес. — 2002, 1 апреля. — № 13 (480). — С. 50.

А тому адміністративна реформа в Україні конче необхідна, оскільки навіть за наявності нормативно-правових актів, що проголошують підтримку підприємництва (варто ще раз підкреслити їх безсумнівну необхідність), державне регулювання підприємництва не корелюватиме з економічними реформами в Україні. Як слушно зазначає член-кореспондент АГрН України В.М.Селіванов, "...все більше стає зрозумілим той факт, що неможливо кардинально, на демократичних засадах реформувати українську економіку без суттєвих змін у інших взаємопов'язаних з економікою сферах суспільства, зокрема сферах державно-владних і юридичних відносин"¹.

Зважаючи на це, слід погодитись з науковими поглядами В.Б.Авер'янова про необхідність найважливіших кодифікаційних робіт, спрямованих на забезпечення як самої адміністративної реформи, так і наступного закріплення її результатів: прийняття Кодексу загальних адміністративних процедур, Адміністративного процесуального кодексу, Кодексу державної служби, нової редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення, а в майбутньому — інтегрованого Кодексу загального адміністративного права України². У них мають знайти своє рішення проблеми реформування системи та видів органів виконавчої влади, їх функції та компетенція; державна служба та правосуб'єктність посадових осіб; правові акти управління і адміністративні процедури; адміністративні договори і надання управлінських послуг; законність і контроль у державному управлінні; дисципліна і відповідальність у державному апараті; гарантії прав і свобод людини у сфері виконавчої влади; прозорість та відкритість роботи державного апарату, його підконтрольність інститутам громадянського суспільства³.

Переважає більшість службовців має бути задіяна саме у сфері надання виконавських послуг, а в основу оцінки ефективності роботи службовців слід покласти якісний рівень таких послуг. При цьому стандарти поведінки державних службовців мають підлягати регулярній перевірці та публічній оцінці. Вони мали б бути чітко визначені у Кодексі поведінки і дисциплінарної відповідальності державного службовця. Хоч основні вимоги до етики поведінки державних службовців знайшли певне відображення у відомчому акті — Загальних правилах поведінки державного службовця (затверджених наказом Головного управління державної служби в Україні від 23 жовтня 2000 р.), це не усуває потреби у законодавчому регулюванні всіх значущих аспектів поведінки державних службовців. Тим більше, що такий кодифікаційний акт передбачений Концепцією адміністративної реформи⁴.

На наш погляд, особливу увагу слід звернути на формування паритетності відносин між державними службовцями та підприємцями у процедурах отримання усіх можливих дозволів з метою започаткування чи провадження підприємницької діяльності. Проблеми безкарності, безвідповідальності, заангажованого тлумачення нормативно-правових документів набули вже гіпертрофованого розвитку, що, фактично, і створює "поживний ґрунт" для корупції.

¹ Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти. — Монографія. — К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2002. — 724 с.

² Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука. // Право України. — 2002. — № 3. — С. 23.

³ Там само. — С. 22—23.

⁴ Виконавча влада і адміністративне право. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2002. — С. 151.

Прозорість, чітка визначеність та заформалізованість цих процедур у напрямку додержання прав та охоронюваних законом інтересів підприємців і є тим шляхом, котрий уможливить трансформацію "владного розпорядництва" в "управлінські послуги".

В.Б. Авер'янов підкреслює, що "...серед завдань реформування виконавчої влади як найбільш наближеної до людини гілки влади, з якою кожна особа має постійні контакти, надзвичайно вагомим постає завдання запровадження у сферу державного управління більш раціональних і демократичних процедур"¹.

Розуміючи, що розробку та прийняття кодифікованих актів законодавець може здійснювати роками, а дозвільно-реєстраційні процедури щодо підприємництва потребують негайної трансформації їх спрямованості на стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу в Україні, автори вважають необхідним видання Указу Президента України "Концепція реформування процедур видачі дозвільних документів та висновків експертиз, необхідних для започаткування господарської діяльності" та Указу Президента України "Про заходи щодо запровадження заявочного принципу на започаткування безліцензійної діяльності суб'єктів підприємництва", проекти яких підготовані Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України спільно з Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва.

Метою першого Указу вбачається усунення перешкод для реалізації права на підприємницьку діяльність шляхом реформування процедур видачі висновків державних експертиз та дозвільних документів, необхідних для започаткування господарської діяльності. Заходи щодо реалізації пропонованої Концепції зумовлені необхідністю підвищення підприємницького потенціалу і в кінцевому підсумку спрямовані на прискорення економічного розвитку України.

Діяльність у сфері видачі висновків державних експертиз та дозвільних документів, необхідних для започаткування господарської діяльності, повинна ґрунтуватися на таких принципах:

— достатність та доцільність заходів щодо забезпечення захисту життя та здоров'я громадян, навколишнього природного середовища, забезпечення належних умов праці та збереження майна від дії негативних чинників, які потенційно створює провадження господарської діяльності;

— забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, встановлення ефективних засобів їх захисту;

— визначення переліку об'єктів, на проектування, будівництво, експлуатацію, виробництво та використання яких необхідно одержувати висновки державних експертиз та дозвільні документи; перелік повинен бути вичерпним, достатнім та таким, що міг би забезпечити додержання балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

— диференціація нормативних вимог до суб'єктів господарювання в залежності від рівня потенційної небезпеки господарської діяльності, яку вони мають намір провадити;

¹ Виконавча влада і адміністративне право. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2002. — С. 152.

— єдність дій органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо реформування процедур започаткування господарської діяльності.

З метою реалізації Концепції доцільно запровадити такі групи висновків державних експертиз та дозвільних документів, необхідних для започаткування господарської діяльності:

— висновки державних експертиз проектів будівництва, реконструкції будівель та споруд, розширення та технічного переоснащення підприємств і їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць);

— дозволи на введення в експлуатацію нових і реконструйованих (розширених, технічно переоснащених) цілісних майнових комплексів підприємств та їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць), окремо розташованих об'єктів нерухомого майна, яке використовується для провадження господарської діяльності (будівель, споруд та приміщень);

— висновки державних експертиз щодо документації на виготовлення та дозволи на передачу у виробництво зразків нового устаткування, машин, механізмів, приладів та інших засобів виробництва, котрі є потенційно небезпечними щодо пожежної та екологічної безпеки, охорони праці, забезпечення відповідного санітарного та епідемічного стану;

— дозволи на розміщення об'єктів торгівлі.

З метою реалізації Концепції необхідно утворити спеціальні міжвідомчі комісії з видачі єдиних дозволів, що має бути закріплено у "Положенні про спеціальні міжвідомчі комісії з видачі єдиних дозволів на започаткування безліцензійної діяльності суб'єктів підприємництва".

Спеціальна міжвідомча комісія з видачі єдиних дозволів на започаткування безліцензійної діяльності суб'єктів підприємництва має бути постійно діючою комісією при відповідних районних і міських державних адміністраціях.

Основними завданнями Комісії вбачається:

— видача, переоформлення або анулювання єдиних дозволів на об'єкт діяльності (єдиних дозволів на проект), видача дублікатів єдиних дозволів суб'єктам підприємництва протягом тридцяти робочих днів з моменту подання суб'єктами підприємства до Комісії заяви встановленого зразка на отримання єдиного дозволу на об'єкт діяльності (єдиного дозволу на проект) разом з відповідними документами;

— координація дій органів виконавчої влади при вирішенні питань, пов'язаних з видачею єдиних дозволів на започаткування суб'єктами підприємства безліцензійної діяльності;

— обов'язкове оприлюднення власних рішень;

— надання на безкоштовній основі консультацій щодо підготовки заяви та відповідних документів для отримання єдиних дозволів;

— проведення моніторингу та аналізу діяльності органів виконавчої влади щодо додержання ними порядку видачі єдиних дозволів (погоджень, висновків тощо) та експертиз проектів (проектної документації), передбачених законодавством.

До складу Комісії в обов'язковому порядку мають бути включені представники відповідних державних адміністрацій, відповідних районних або міських органів державного нагляду, інших органів виконавчої влади, а також представники громадських організацій та об'єднань підприємців.

Голова Комісії має нести персональну відповідальність за дотримання процедур, пов'язаних з видачею, переоформленням або анулюванням єдиного дозволу на об'єкт діяльності (проект), видачею дублікатів, а також за наявність вичерпного переліку документів, необхідних для отримання суб'єктом підприємництва єдиного дозволу, та відповідних умов і вимог, визначених нормативно-правовими актами. Засідання Комісії мають проводитися не менш як два рази на місяць (при наявності заяв на отримання єдиних дозволів).

Комісія повинна видати єдиний дозвіл суб'єкту підприємництва у строк не більше п'яти робочих днів з дати прийняття Комісією відповідного рішення при умові сплати цим суб'єктом визначеної суми коштів за видачу (переоформлення) єдиного дозволу або його дубліката.

Логічним результатом Концепції реформування процедур видачі дозвілних документів та висновків експертиз має стати Указ Президента України "Про заходи щодо запровадження заявочного принципу на започаткування безліцензійної діяльності суб'єктів підприємництва", де встановлюються такі основні заходи для стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу:

— запровадження заявочного принципу отримання єдиного документа дозвільного характеру замість всіх відомчих дозволів (погоджень, державних експертиз) суб'єктами підприємництва при започаткуванні ними господарської діяльності, яка не входить у перелік, визначений у ст.9 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності". Це значно спростить введення в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих об'єктів (малих архітектурних форм, офісів, торговельних, соціально-побутових приміщень тощо) і уможливить початок провадження підприємцями діяльності на цих об'єктах;

— утворення при районних та міських державних адміністраціях спеціальних міжвідомчих комісій з видачі єдиних дозволів на започаткування безліцензійної діяльності суб'єктами підприємництва на чолі з керівниками відповідних районних та міських державних адміністрацій, із залученням до складу таких комісій представників державних адміністрацій, всіх районних, міських органів державного нагляду і контролю за господарською діяльністю та об'єднань підприємців;

— забезпечення комісіями видачі єдиних дозволів у строк до тридцяти робочих днів з моменту подання суб'єктом підприємництва заяви встановленого зразка на отримання єдиного дозволу разом з відповідними документами. Єдиний дозвіл повинен бути безстроковим, якщо не було проведено ніяких змін на об'єктах діяльності, на введення в експлуатацію яких він був виданий, або у проектах на ці об'єкти діяльності. Слід акцентувати увагу на тому, що це положення має велике значення, оскільки всі органи державного нагляду і контролю за господарською діяльністю видають дозволи, які дійсні певний термін. З огляду на те, що процедури отримання дозволів є досить складними, вигадливими, тривалими і різними у всіх відомствах, на практиці час їх отримання може становити від кількох місяців до кількох років в залежності від специфіки об'єкта. Це призводить до того, що, отримуючи останній дозвіл, підприємець має поновлювати перший, так як термін його дії вичерпаний;

— заборона органам державного нагляду, на котрі згідно з діючим законодавством покладені функції прийняття в експлуатацію новостворених чи реконструйованих об'єктів та проведення експертиз проектів (проектної до-

кументації), проводити обстеження (перевірки) цих об'єктів протягом року після видачі єдиних дозволів, якщо суб'єктом підприємництва не були внесені зміни. Це положення також видається важливим, оскільки досить поширеною є практика, коли підприємці не можуть розпочати діяльність, тому що органи державного нагляду одразу розпочинають їх перевіряти та "віднаходити" різного роду невідповідності та неузгодженості на новостворених чи реконструйованих об'єктах.

