



# 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*

## **Загальна характеристика законодавства у сфері підприємницької діяльності та основні тенденції його розвитку**

Спробуємо визначити склад нормативно-правових актів, що тим чи іншим чином регулюють підприємницьку діяльність.

У кількісному співвідношенні це має такий вираз. Із майже 100 082 документів, що наявні у комп'ютерній правовій системі "Нормативні акти України" версії 8.3 від 24 серпня 1991 р. — дня проголошення незалежності України станом — на 1 лютого 2003 р. видано загалом 33827 нормативно-правових актів, котрі тією чи іншою мірою стосуються економіки, а це складає майже 34%. Лише 624 нормативно-правових акти є законами, що складає 1,9% від загальної кількості нормативно-правових актів, котрі регулюють економіку. З 624 законів 311 (половина) є змінами та доповненнями до вже існуючих законів.

Головною причиною такого становища є те, що підприємництво — новий для України соціально-економічний феномен, а внаслідок цього її законодавство лише формується. Також істотним є те, що підприємницьку діяльність намагається регулювати переважна більшість органів державної влади. Так, у розд. I Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" № 810/98 від 22 липня 1998 р., зазначається: "Після проголошення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли у деяких сферах у 20—30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) були утворені заново". Це і зумовило бурхливий розвиток нормотворчої діяльності більшості органів державної влади. Проте на наш погляд, та кількість нормативно-правових актів, що існує, навряд чи взагалі може бути виправданою.

Слід звернути увагу на ще один аспект проблеми: законодавство України про підприємництво не можна назвати системним чи впорядкованим. Той факт, що закони становлять лише 1,9% від загальної кількості нормативно-

правових актів, які регулюють економічні процеси, свідчить про те, що регулятивний вплив законів є надто слабким, а їх дія розпорощена у підзаконних нормативно-правових актах, переважно відомчих. Лише Державна податкова адміністрація України за час свого існування станом на 1 лютого 2003 р. видала 5608 документів, які прямо чи опосередковано регулюють підприємницьку діяльність. Така ситуація з підзаконним відомчим нормотворенням погіршує ефективність регулювання підприємницької діяльності.

З метою визначення основних тенденцій розвитку законодавства, що регулює підприємництво, спробуємо виокремити у ньому основні напрямки чи блоки.

Класифікацію можна здійснити за засобами державного регулювання підприємництва. Такий підхід не зовсім вдалий, оскільки такі засоби є численними і різноманітними. А тому така класифікація не може бути вичерпною чи завершеною. Проте виокремити у законодавстві, що регулює підприємницьку діяльність, хоча б найголовніші блоки нормативно-правових актів, котрі кореспондують найважливішим напрямкам, формам чи засобам державного регулювання підприємництва, на наш погляд, видається актуальним, оскільки це дозволяє системно проаналізувати організаційно-правовий вплив держави на регулювання підприємницької діяльності.

Окремо необхідно виділити законодавство у галузі оподаткування, оскільки оподаткування — головний економічний напрямок регулювання підприємництва. Цей блок є і кількісно одним із найбільших (станом на 1 лютого 2003 р. — 21904 документи, з них 358 — закони, у тому числі зміни та доповнення до них). Він є і найбільш суперечливим, що далі детально розглядатиметься.

Другою сукупністю, не менш важливою, є законодавство, що регламентує дозвільно-реєстраційні дії щодо підприємницької діяльності, а саме державну реєстрацію суб'єктів господарювання, ліцензування певних видів господарської діяльності, обов'язкову сертифікацію та стандартизацію продукції, дозвільні процедури при введенні в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих та інших об'єктів (9031 документ, з них 22 — закони, у тому числі зміни та доповнення до них).

Можна виокремити ще багато відносно самостійних функціональних блоків у законодавстві, що регулює підприємництво, як, наприклад, антимонопольне законодавство, законодавство про захист від недобросовісної конкуренції, законодавство у сфері зовнішньоекономічної діяльності, законодавство про цінні папери і фондовий ринок тощо.

На думку відомого російського правознавця Ю.О.Тихомирова, потрібний міцний юридичний режим підприємницької діяльності, що стимулює її учасників та гарантує їм захист інтересів, забезпечує правильне поєднання власних інтересів із суспільними, державними. Такий режим створюють різноманітні правові акти і тому у нормативному масиві виділяється ряд шарів регулювання підприємництва загалом і малого підприємництва зокрема<sup>1</sup>.

Вихідними положеннями російський вчений вважає конституційні норми, сталість та правильне розуміння котрих важливе для орієнтації і державних органів, і господарюючих суб'єктів. Їх потрібно послідовно реалізовувати в законодавстві, у всій системі правового забезпечення підприємництва, вклю-

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 1998. — С. 626.

чаючи і мале, оскільки саме від цього залежить ефективність спеціального законодавства<sup>1</sup>. Розвивається спеціальне законодавство як шляхом видання спеціальних федеральних законів і законів суб'єктів федерації, так і шляхом видання указів Президента Російської Федерації, президентів ряду республік, постанов федерального та республіканського урядів, актів адміністрацій країв і областей. Правові акти і методичні матеріали та рекомендації готує Державний комітет Російської Федерації із підтримки та розвитку малого підприємництва<sup>2</sup>.

Другою особливістю правового забезпечення малого підприємництва Ю.О.Тихомиров вважає його комплексний характер. Мова йде про закони і акти, що мають іншу сферу використання, але стосуються також і діяльності суб'єктів малого підприємництва. Такими є, наприклад, Кодекс законів про працю, Цивільний кодекс, закон "Про загальні принципи організації місцевого самоуправління в Російській Федерації" тощо. Вчений акцентує увагу на тому, що між різними правовими актами є суперечності, спостерігається і дублювання. Невірне їх тлумачення і застосування створює велику кількість юридичних колізій<sup>3</sup>.

Аналізуючи становлення та розвиток нового законодавства України, що регулює економічні процеси, академік НАН України В.К.Мамутов наголошує на необхідності інтенсифікації розробки Господарського кодексу України<sup>4</sup>.

Вітчизняний фахівець у галузі господарського права В.С.Щербина вважає, що "...система господарського законодавства загалом обумовлена предметом регулювання. Офіційно межі цього предмета не визначені через відсутність у даному законодавстві кодифікованого нормативного акта типу Господарського (Комерційного) кодексу"<sup>5</sup>. Однією з головних ознак господарського законодавства вчений визначає комплексний зміст основних нормативних актів, оскільки переважна більшість нормативних актів господарського законодавства включає норми двох і більше галузей права.

Об'єктивною ознакою господарського законодавства є множинність актів, котра зумовлена тим, що:

- це законодавство регулює різні види господарської діяльності;
- в економіці наявні різні форми власності;
- на території України застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України;
- відсутній кодифікований акт господарського законодавства, натомість діє значна кількість актів, прийнятих вищими та центральними органами державної влади<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 1998. — С. 626.

<sup>2</sup> Там само. — С. 626—627.

<sup>3</sup> Там само. — С. 626—628.

<sup>4</sup> Мамутов В.К., Знаменский Г.Л., Хахулин К.С. и др. Хозяйственное право: Учебник. / Под ред. Мамутова В.К. — К.: Юринком Интер, 2002. — С. 122—136.

<sup>5</sup> Щербина В.С. Господарське право України. Навч. посібник. — К.: Атіка, 1999. — С. 30.

<sup>6</sup> Там само. — С. 32.

У законодавстві, що регулює господарську діяльність, В.С.Щербина відокремлює чотири блоки:

- норми Конституції України про власність, про підприємництво, про компетенцію вищих органів державної влади;
- господарські закони (у тому числі кодифіковані);
- законодавчі акти (постанови Верховної Ради України, Декрети Кабінету Міністрів України);
- підзаконні нормативні акти<sup>1</sup>.

Вітчизняний фахівець у галузі підприємницького права Н.О. Саниахметова вважає, що законодавство про підприємництво як галузь законодавства — "...це сукупність нормативних актів, що регулюють суспільні відносини у сфері підприємництва"<sup>2</sup>. Цитуємо далі:

"У підприємницькому законодавстві як самостійній галузі законодавства України можна виділити три блоки нормативно-правових актів: 1) Конституція України, що містить норми про підприємництво; 2) блок спеціальних нормативно-правових актів, що регулюють виключно підприємницьку діяльність, основним із яких є Закон України "Про підприємництво"; нормативно-правові акти, що містять окремі норми або їх сукупність, які регулюють підприємництво (наприклад, Цивільний кодекс України).

Підприємницьке законодавство України складають регулюючі підприємництво закони, декрети, постанови Кабінету Міністрів, нормативні акти міністерств і відомств, органів місцевого самоврядування, у тому числі тих державних органів, що здійснюють державне регулювання підприємництва, контроль і нагляд за ним"<sup>3</sup>.

Базуючись на наведених наукових поглядах, спробуємо здійснити власну типологію законодавства України про підприємництво. Слід уточнити, що викладена нижче авторська думка зумовлюється "розшаруванням" регулюючого впливу держави на підприємництво, а не обґрунтуванням відносної самостійності чи відокремленості законодавства про підприємництво як галузі законодавства.

На наш погляд, у законодавстві, що регулює підприємницьку діяльність, можна виокремити п'ять блоків нормативно-правових актів:

1) Конституція України у тих нормах, які стосуються економічної системи країни. Наприклад, ст.12: "Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом"; ст.42, де вказується: "Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом". "Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополюючим становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє

<sup>1</sup> Щербина В.С. Господарське право України. Навч. посібник. — К.: Атіка, 1999. — С. 36—38.

<sup>2</sup> Саниахметова Н.О. Підприємницьке право: Суб'єкти підприємництва. Кредитування. Оренда. Лізинг. Зовнішньоекономічна діяльність. Інвестиції. Антимонопольне законодавство. Захист від недобросовісної конкуренції. Реклама: Навч. посібник (Економіка. Фінанси. Право). — К.: А.С.К., 2001. — С. 43.

<sup>3</sup> Там само. — С. 39.

діяльності громадських організацій споживачів"; інші норми, котрі регулюють підприємницьку діяльність;

2) блок із 313 законів, що регулюють підприємницьку діяльність. Серед них визначальними є домінуючі закони "Про підприємництво", закони "Про захист економічної конкуренції", "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності", "Про державну підтримку малого підприємництва", "Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні" та ін. У цей же блок входять кодифіковані законодавчі акти, які містять норми про підприємство, крім Цивільного кодексу України;

3) Цивільний кодекс України у тих нормах, які стосуються підприємницької діяльності, наприклад гл.3, ст.41—61 — "Угоди"; гл.4, ст.62—70 — "Представництво і довіреність", розд.2 — "Право власності"; ст.151—471 — "Зобов'язальне право" тощо. Норми Цивільного кодексу України виділяються в окремий блок, оскільки регулювання приватних інтересів підприємців є важливим для отримання підприємницького доходу;

4) підзаконні нормативно-правові акти, які видає Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. Станом на 1 грудня 2003 р. їх існує 31194 (!). Серед них слід відмітити Укази Президента України "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва", "Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності", "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності", "Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності", "Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва", "Литання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємства", "Про заходи щодо забезпечення підтримки та дальшого розвитку підприємницької діяльності", постанову Кабінету Міністрів України "Про порядок державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності", наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємства "Про затвердження Положення про контроль за додержанням порядку проведення державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності органами державної реєстрації" тощо;

5) підзаконні нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим, а також нормативно-правові акти органів місцевої влади. Станом на 1 грудня 2002 р. їх існує 2009. Така невелика кількість нормативно-правових актів цього блоку пояснюється тим, що комп'ютерна правова система "Нормативні акти України" просто їх не отримує. Їх значно більше, оскільки згідно зі ст.143 Конституції України "...Територіальні громади села, селища, міста ... затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; ... утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю...". Як свідчить практика, органи місцевого самоврядування активно використовують конституційні положення, особливо щодо встановлення місцевих податків і зборів. Згідно з даними, наведеними головою Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємства О.В.Кужель, "...кожна обласна державна адміністрація в середньому лише за один рік видавала близько 6000 різноманітних регуляторних

актів, майже половина з яких певною мірою стосувалася регулювання діяльності суб'єктів підприємництва. Органи місцевого самоврядування, звичайно, створюють не менше регуляторних норм"<sup>1</sup>.

Отже, сформулюємо системні (характерні, довготривалі, стійкі) проблеми, притаманні для підприємницького законодавства України.

По-перше, необґрунтовано велика кількість неузгоджених нормативно-правових актів унеможливує задіяння оптимальних організаційно-правових засобів та механізмів, а також зумовлює наявність колізій і дублювання і, як наслідок, неякісність та неефективність законодавства, що регулює підприємництво. Це законодавство, як і будь-яке інше, має бути зручним для тих, хто його використовує, та легкозрозумілим для тих, кого ми називаємо суб'єктами підприємницької діяльності. Тобто воно має бути несуперечливим, прозорим та чітко структурованим.

По-друге, надчасті зміни у законодавстві. Наприклад, до Законів України внесено: "Про підприємництво" (з дати прийняття 7 лютого 1991 р. станом на 1 грудня 2003 р.) — 49 змін та доповнень; "Про підприємства в Україні" (прийнято 27 березня 1991 р.) — 51 зміна та доповнення; "Про податок на додану вартість" (3 квітня 1997 р.) — 84 зміни та доповнення; "Про оподаткування прибутку підприємств" (28 грудня 1994 р.) — 76 змін і доповнень. Зрозуміло, це спричиняє нестабільність організаційно-правового впливу держави на підприємництво, що конкретизується у неефективності законодавства.

По-третє, переважаюча кількість підзаконних нормативно-правових актів (варто ще раз нагадати: кількість та частка останніх у масиві законодавства, що регулює підприємництво, складає відповідно 33827 та 98,1%). Це призводить до нівелювання регулятивного впливу законів та до розпорошення їх дієвості у підзаконних нормативно-правових актах. Динаміка зростання масиву підзаконних нормативно-правових актів свідчить про відсутність науково обґрунтованого підходу до організаційно-правових засад державного регулювання підприємництва. А гіпертрофовані обсяги відомчого нормотворення свідчать про постійне бажання втручатися в економічні процеси та будь-якими засобами їх "регулювати", що нагадує "відповідь на подразнення", тобто намагання негайно прореагувати на вже існуючі реалії або відносини, які динамічно розвиваються. У результаті — неякісність та неузгодженість масиву законодавства, що регулює підприємництво.

По-четверте, відсутність кодифікованого закону, що негативно впливає на формування дієвого підприємницького законодавства, яке має корелювати із змінами економічної системи в Україні. Слід акцентувати увагу: підприємництво є для України новим суспільним явищем, яке генерує нові суспільні відносини. Насправді, існує конфлікт, який можна сформулювати наступним чином: прискорений багатовекторний розвиток економічних процесів та консервація організаційно-правових засобів, які мають цей процес обслуговувати та спрямовувати на досягнення загальносуспільних цілей. Шляхом регулювання підприємництва можна спрямувати у напрямку, що віддзеркалює інтереси суспільства, або ж зробити його небезпечним, спрямувавши у тіньовий сектор економіки.



<sup>1</sup> Кужель О.В. Формування паритетності інтересів. — К., 2002. — С. 92.