

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ****LEGAL REGULATION OF BUSINESS ACTIVITIES IN UKRAINE****Зицьк С.Г., к.ю.н.,  
доцент кафедри права***Луцький національний технічний університет*

Стаття присвячена розгляду правового регулювання підприємницької діяльності в Україні в контексті впливу регуляторних процедур на отримання дозвільних документів суб'єктами господарювання. Здійснено аналіз стану впровадження урядової реформи «поліпшення бізнес-клімату».

Систематизовано погляди науковців на зміст правового регулювання підприємницької діяльності в Україні, що полягає в нормотворчій діяльності, легалізації (державній реєстрації підприємницької діяльності), повідомленні контролюючих органів про початок діяльності, отриманні дозволів, ліцензій, реалізації програм розвитку, фінансово-кредитної, інвестиційної та податкової політики, плануванні, здійсненні державного нагляду (контролю), забезпеченні антимонопольного врегулювання, здійсненні політики ціноутворення, грошово-кредитної і валютної політики, амортизації і відновленні основних фондів, формуванні кадрової політики, забезпеченні виконання державних замовлень, визначенні правил здійснення підприємницької діяльності, таких як сертифікація, технічні умови, стандарти, обмеження у виготовленні товарів, виконанні робіт, наданні послуг тощо.

Наголошується на тому, що без встановлення юридичної відповідальності за порушення регулюючих норм державне регулювання підприємницької діяльності було б неефективним.

На прикладі реєстру адміністративних послуг, що надаються у Луцькій міській раді, здійснено аналіз та визначено протиріччя у реалізації дозвільної системи та державної регуляторної політики. Встановлено, що до законодавчо визначеного переліку «обов'язкових» документів дозвільного характеру, без яких не можна розпочинати підприємницьку діяльність, не відноситься цілий ряд погоджень, документів, результатів адміністративних послуг, без отримання яких суб'єкт господарювання нестиме негативні наслідки.

Надані пропозиції щодо усунення вказаних протиріччя, зокрема запропоновано:

– документом дозвільного характеру визнати результат будь-якої адміністративної послуги, відсутність якого (результату) є перешкодою ведення бізнесу та здійснення підприємницької діяльності і може призвести до негативних наслідків: накладення штрафних (фінансових) санкцій, вилучення, конфіскація майна, розірвання договору про користування (оренду) місцем, майном, спорудою;

– заборонити на законодавчому рівні приймати регуляторні акти, які суперечать актам вищої юридичної сили.

**Ключові слова:** підприємницька діяльність, регуляторний акт, дозвільний документ, дозвільна процедура.

The article is devoted to the consideration of the legal regulation of entrepreneurial activity in Ukraine in the context of the impact of regulatory procedures on obtaining permits by business entities. An analysis of the state of implementation of the government reform «improvement of the business climate» was carried out.

The views of scientists on the content of legal regulation of business activity in Ukraine, which consists of rule-making, legalization (state registration of business activity), notification of control authorities about the start of activity, obtaining permits, licenses, implementation of development programs, financial and credit, investment and tax regulations, planning, implementation of state supervision (control), provision of antimonopoly regulation, implementation of pricing policy, monetary and currency policy, depreciation and restoration of fixed assets, formation of personnel policy, implementation of state orders, determination of rules for the implementation of business activities, such as certification, technical conditions, standards, restrictions in the manufacture of goods, performance of works, provision of services, etc.

It is emphasized that without establishing legal responsibility for violations of regulatory norms, state regulation of business activity would be ineffective.

Using the example of the register of administrative services provided by the Lutsk City Council, an analysis was made and contradictions in the implementation of the permit system and state regulatory policy were identified. It has been established that the legally defined list of «mandatory» documents of a permissive nature, without which it is impossible to start a business activity, does not include a number of approvals, documents, results of administrative services, without which the business entity will suffer negative consequences.

Proposals were provided to eliminate the indicated contradictions, in particular, the following were proposed:

– determine the following signs of a permit document: the result of any administrative service, without which it is impossible to conduct business and carry out entrepreneurial activities; the absence of such a document can lead to negative consequences in the form of the imposition of fine (financial) sanctions, seizure, confiscation of property, termination of the contract for the use (lease) of a place, property, building;

– to prohibit at the legislative level the adoption of regulatory acts that contradict the acts of a higher legal force.

**Key words:** entrepreneurial activity, regulatory act, permit document, permit procedure.

**Постановка проблеми.** Правове регулювання підприємницької діяльності в Україні на сьогодні пов'язане з антикризовим регулюванням державою економічних процесів в умовах пандемії, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, а також із запровадженням 24 лютого 2022 року воєнного стану в Україні.

Водночас із запровадженням нових антикризових норм, регулюючих діяльність суб'єктів господарювання, державні органи та органи місцевого самоврядування не повинні знівельовати такі позитивні досягнення у сфері дерегулювання підприємницької діяльності, як зменшення кількості планових перевірок, оптимізацію підстав проведення позапланових перевірок, можливість реєстрації виробничих потужностей або започаткування певних видів діяльності з урахуванням декларативного методу замість отримання дозвільного документу, спрощення дозвільних процедур та багато інших надбань, впроваджених в результаті багаторічного конструктивного діалогу влади

з бізнесом. При цьому такий діалог на сьогодні значно ускладнений негативними фінансовими наслідками кризових явищ в Україні, насамперед руйнуванням логістичних шляхів, нестабільністю фінансової системи, зменшенням дохідності ведення бізнесу. Значних збитків завдано підприємствам сфери ресторанного господарства, розваг, телебачення, спорту, туризму, сфери надання послуг тощо.

Вирішення цієї проблеми можливе шляхом правового врегулювання підприємницької діяльності з урахування інтересів бізнесу та держави на паритетних умовах, що сприятиме розвитку (збереженню) бізнесу в несприятливих умовах та забезпеченню виконання поставлених урядом завдань у сфері оборони, соціальній сфері, у сфері критичної інфраструктури та у податковій сфері.

**Метою статті** є здійснення аналізу впливу регуляторних процедур на отримання документів дозвільного характеру (порівняння до них документів, неотримання яких призводить до негативних наслідків для суб'єкта гос-

подарування) та надання пропозицій щодо удосконалення дозвільних процедур.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідженню питань правового регулювання підприємницької діяльності присвятили свої праці Л.С. Безугла, С.С. Лисенко, Л.В. Хомко, Х.Ю. Кульгавець, А.Я. Бачинський, О.Є. Дякуновський, В.Б. Авер'янов, однак у дослідженнях науковців належної уваги не приділено впливу регуляторних процедур на отримання суб'єктами господарювання дозвільних та притягнених до них документів.

**Виклад основних положень.** Адміністративне законодавство пов'язує регулювання господарської діяльності, яке включає у себе й підприємницьку діяльність, з необхідністю реєстрації суб'єкта господарювання, повідомленням про початок здійснення господарської діяльності у певних випадках, отриманням ліцензії у разі провадження ліцензійної діяльності та одержанням документа дозвільного характеру (за виключенням випадків застосування принципу мовчазної згоди). При цьому важко уявити, що дозвільний орган добровільно визнає порушення термінів видачі дозвільного документа з наявністю поданого заявником пакета необхідних документів, а контролюючий орган повірить «на слово» підприємцю і без судового рішення про застосування цього принципу не притягуватиме його до відповідальності.

На думку Безуглої Л.С. державне регулювання підприємництва включає: систему правових засобів (законів, норм, правил, законодавчих актів та нормативно-правових документів); інструменти фінансово-кредитної політики, спрямовані на реалізацію програм розвитку; інструменти інвестиційної та податкової політики, які передбачають економічний вплив держави на новостворені підприємства; засоби державної системи інкубаторів з розвинутою мережею центрів зайнятості, які регулюють рух трудових ресурсів та організують професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів для підприємницької діяльності; засоби системи державного контролю за дотриманням прийнятих та чинних правових, економічних та організаційних умов сприяння розвитку підприємництва [1, с. 92].

Дякуновський О.Є. до методів прямого державного впливу відносить: визначення стратегічних цілей розвитку економіки, планування, державне замовлення, державна реєстрація, ліцензування, нормативні вимоги до якості та сертифікації технології і продукції, правові та адміністративні обмеження і заборони або обмеження щодо виготовлення окремих видів продукції та ін. Непрямі методи державного регулювання націлені на стимулювання процесу розвитку підприємництва, створення сприятливого зовнішнього середовища для діяльності, стимулювання належної поведінки суб'єктів. До них належать: проведення грошово-кредитної політики, лібералізація податкового та амортизаційного законодавства, ціноутворення, забезпечення державними замовленнями суб'єктів підприємництва та ін. [2, 201].

Бачинський А.Я. розглядає державне регулювання підприємницької діяльності як окрему функцію державного управління, що являє собою діяльність органів державної влади, що спрямована на розвиток підприємницької активності суб'єктів господарювання та оптимізацію регуляторних процедур відповідно до норм і стандартів, прийнятих у розвинених економіках, а також із врахуванням динаміки розвитку внутрішнього і зовнішнього середовища. Розвиток механізмів державного регулювання підприємницької діяльності розглядається ним як процес поступового переходу від консервативних адміністративних методів, важелів та інструментів до застосування нових елементів, притаманних якісному менеджменту, з метою переходу системи та її складників на більш якісний рівень [3, с. 53].

Як вважає Лисенко С.С., змістом адміністративно-правового регулювання підприємницької діяльності у сфері

торгівлі, крім іншого, є: сертифікація товарів; захист конкуренції в торговельній діяльності (антимонопольне регулювання торговельної діяльності); податкові правовідносини між суб'єктами торговельної діяльності та суб'єктами публічної адміністрації (державними фіскальними органами); захист прав споживачів, недопущення порушення їх прав і законних інтересів (забезпечення права споживачів на безпечні та якісні товари); адміністративна відповідальність у сфері торговельної діяльності [4, 40].

Слід погодитись з Авер'яновим В.Б., який визнає державне регулювання підприємницької діяльності як засновану на законодавстві форму державного впливу на підприємницьку діяльність шляхом встановлення та застосування державними органами правил, спрямованих на забезпечення належних умов господарської діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при порушенні зазначених правил [5, 39]. Без встановлення юридичної відповідальності державне регулювання підприємницької діяльності було б неефективним. На прикладі виконання рекомендацій головного державного санітарного лікаря України на період карантину, пов'язаного з розповсюдженням коронавірусної хвороби, вбачається, що частина з них мала рекомендаційний характер і не виконувалась суб'єктами підприємництва. Інші ж рекомендації, за порушення яких передбачена відповідальність, виконувались.

Отже, правове регулювання підприємницької діяльності полягає в нормотворчій діяльності, легалізації (державній реєстрації підприємницької діяльності), повідомленні контролюючих органів про початок діяльності, отриманні дозволів, ліцензій, реалізації програм розвитку, норм фінансово-кредитної, інвестиційної та податкової політики, плануванні, здійсненні державного нагляду (контролю), забезпеченні антимонопольного врегулювання, здійсненні політики ціноутворення, грошово-кредитної і валютної політики, амортизації і відновлення основних фондів, формуванні кадрової політики, забезпеченні виконання державних замовлень, визначенні правил здійснення підприємницької діяльності, таких як сертифікація, технічні умови, стандарти, обмеження у виготовленні товарів, виконанні робіт, наданні послуг тощо.

Статтею 5 Закону України «Про адміністративні послуги» визначена вимога щодо встановлення найменш ушкодження адміністративної послуги та підстав для її одержання виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг [6]. Згідно зі статтею 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності встановлюється виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру [7].

Вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до переліку, визначеного Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (далі – Перелік), забороняється [8].

Здійснивши порівняльний аналіз назв дозвільних документів, визначених в реєстрі адміністративних послуг Луцької міської ради [9], з назвами дозвільних документів у Переліку, можемо констатувати наявність певних відмінностей, зокрема, замість одного регламентованого дозволу на розміщення зовнішньої реклами Луцькою міською радою передбачено надання таких адміністративних послуг у сфері зовнішньої реклами: зміна технологічної схеми рекламного засобу протягом дії дозволу на розміщення зовнішньої реклами, внесення змін у дозвіл на розміщення зовнішньої реклами у разі зміни містобудівної ситуації, продовження строку дії дозволу на розміщення зовнішньої реклами, дозвіл на розміщення зовнішньої реклами, дозвіл на розміщення тимчасової короткострокової зовнішньої реклами, переоформлення дозволу на роз-

міщення зовнішньої реклами, анулювання дозволу на розміщення зовнішньої реклами.

Щодо інших дозвільних документів прослідковується аналогічне розгалуження адміністративних послуг, що надаються замість одного дозвільного документа. Крім того, такі дозвільні документи як надання дозволу на розташування (продовження розташування) тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності, надання погодження (продовження) розміщення тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності, оформлення (продовження) паспорта прив'язки тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності та укладання договору на право тимчасового користування окремими елементами благоустрою комунальної власності для розміщення тимчасових споруд з метою провадження підприємницької діяльності на території Луцької міської територіальної громади Переліком не передбачені.

Проаналізувавши норми містобудівного законодавства та законодавства про зовнішню рекламу, приходимо до висновку, що деякі не передбачені Порядком процедури (які за своїм змістом і за негативними наслідками у разі їх неотримання можна порівняти із дозвільними документами) визначені у відповідності до спеціальних законів, а переважна більшість інших процедур визначена міською радою у процесі здійснення регуляторної діяльності.

Згідно з нормами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [10] слід вказати на основні проблемні протиріччя, що виявляються з одного боку у бажанні законотворця впорядкувати правові відносини між регуляторними органами та суб'єктами господарювання, а з іншого – у прагненні реалізації регуляторними органами власних повноважень на здійснення регуляторної діяльності всупереч дерегуляторній діяльності держави.

Адже починаючи з 2014 Україна стала на шлях демократичних перетворень в регулюванні економіки, визнавши у Меморандумі про економічну та фінансову політику те, що регулятивне середовище в Україні є занадто ускладненим та зумовлює непотрібні витрати при веденні бізнесу. Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України в результаті системних нормативних перетворень поступово відмовились від державного регулювання цін на значну кількість товарів (робіт, послуг), було зменшено кількість документів дозвільного характеру, надано можливість розпочинати певні види діяльності шляхом декларування такої діяльності у відповідних контролюючих органах. І найголовніше – державна регуляторна політика в Україні спрямована на зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення пере-

шкод для розвитку господарської діяльності із застосуванням принципів доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності, прозорості та врахування громадської думки, а декларована на Урядовому порталі реформа «поліпшення бізнес-клімату» передбачає дерегуляцію та спрощення бізнесу (дозвільної системи).

Найбільшим недоліком регуляторної процедури, на нашу думку, є можливість ухвалення регуляторного акта, незважаючи на негативну громадську думку, а також нечітке законодавче визначення поняття «регуляторного акта», що надає можливість неоднозначного його тлумачення регуляторними органами щодо можливості встановлювати, змінювати чи скасовувати будь-які норми права.

Значна кількість нормативних актів, що врегульовує діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, передбачає отримання підприємцем погоджень, документів, наприклад, паспорта прив'язки при розміщенні тимчасової споруди, які не є документами дозвільного характеру, але передбачені спеціальними законами. Виникає ситуація, коли реформа, спрямована на спрощення ведення бізнесу на державному рівні реалізована в деяких нормативних актах, а інші потребують приведення у відповідність (інакше взагалі не можна вимагати такі документи у підприємств, якщо вони не прирівняні до дозвільних).

**Висновки.** З метою узгодження законодавства про дозвільні процедури та адміністративні послуги, пропонуємо:

1. Документом дозвільного характеру визнати результат будь-якої адміністративної послуги, відсутність якого (результату) є перешкодою ведення бізнесу та здійснення підприємницької діяльності і може призвести до негативних наслідків: накладення штрафних (фінансових) санкцій, вилучення, конфіскація майна, розірвання договору про користування (оренду) місцем, майном, спорудою.

Лише здійснивши інвентаризацію таких результатів адміністративних послуг на державному та місцевих рівнях, можливо продовжувати реформу спрощення ведення бізнесу.

2. На законодавчому рівні заборонити приймати регуляторні акти, які суперечать актам вищої юридичної сили, зокрема встановивши, що регуляторний акт місцевого та регіонального рівня не може встановлювати, змінювати чи скасовувати положення, визначені Законом України, Постановою Кабінету Міністрів України і т. д., при цьому дозволити врегулювати лише прогалини, не визначені такими актами, та уповноважити приймати регуляторні акти у визначених законом випадках в межах компетенції (наприклад, встановлення ставки місцевого податку в межах мінімального та максимального розміру, визначеного Податковим кодексом України).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Безугла Л.С. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 6. С. 89-92.
2. Дякуновський О.Є. Правове регулювання підприємницької діяльності в Україні та Республіці Польща : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Вінниця, 2021. 277 с.
3. Бачинський А.Я. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Том 29 (68). № 2. С. 52-55.
4. Лисенко С.С. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності у сфері торгівлі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 2013 с.
5. Хомко Л.В., Кульгавець Х.Ю. Правове регулювання підприємницької діяльності : навч. посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 424 с.
6. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 26.12.2022).
7. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 року № 2806-IV / *Верховна Рада України*. URL: <http://https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> (дата звернення: 26.12.2022).
8. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19 травня 2011 року № 3392-VI / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3392-17#Text> (дата звернення: 26.12.2022).
9. Про затвердження переліку адміністративних послуг: рішення виконавчого комітету Луцької міської ради від 17.08.2022 № 402-1 / Луцька міська рада. URL: <http://www.lutskrada.gov.ua/documents/16605576112829008-pro-zatverdzhennya-pereliku-administrativnih-poslug> (дата звернення: 26.12.2022).
10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 26.12.2022).