

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.12>

*Мушенко Віктор Васильович,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Київського національного торговельно-економічного університету
e-mail: mushenook@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0411-7567>*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

Пріоритетним напрямом розвитку правової системи України є законодавче забезпечення права особи на підприємницьку діяльність та посилення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні соціально-економічних проблем функціонування і розвитку суб'єктів підприємництва. Однією з причин неналежного стану справ у сфері підприємництва є відсутність концептуального підходу до адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва. Спираючись на власне усвідомлення динаміки трансформації вітчизняних суспільно-економічних процесів, визначено основні причини неефективності сучасної державної політики щодо розвитку малого підприємництва. Зокрема встановлено, що Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва» не забезпечує ефективне функціонування та розвиток суб'єктів малого підприємництва, тому що у ньому закладена тільки політика намірів, а перелік реальних дій та шляхів розвитку і стабілізації підприємництва в Україні – відсутній. Встановлено, що адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва органами місцевого самоврядування повинно здійснюватися шляхом затвердження регіональних (місцевих) програм підтримки. Запропоновано прийняття Кабінетом Міністрів України «Регіональної програми розвитку малого підприємництва» як локального нормативно-правового акта, що стане основою програм соціально-економічного розвитку територіальних громад, а також одним із важливих інструментів реалізації державної регуляторної політики розвитку малого підприємництва, політики зайнятості населення та інвестиційної стратегії в регіонах. Визначено напрями удосконалення системи адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва органами місцевого самоврядування на найближчий період.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, місцеве самоврядування, право на підприємництво, суб'єкт малого підприємництва, регіональна програма, територіальні громади.

Mushenok V. ADMINISTRATIVE LEGAL BASIS OF REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES OF SMALL ENTERPRISE ACTIVITIES

The priority direction of development of the legal system of Ukraine is the legislative securing of the person's right to entrepreneurial activity and strengthening the role of local self-government bodies in solving socio-economic problems of functioning and development of business entities. One of the reasons for the poor state of affairs in the field of entrepreneurship is the lack of a conceptual approach to the administrative and legal regulation of the activities of small business entities in the modern market environment and their inadequate assistance from local governments. Based on their own awareness of the dynamics of transformation of domestic socio-economic processes, the main reasons for the inefficiency of modern state policy for the development of small business are identified. In particular, it was found that the Law of Ukraine "On Development and State Support of Small and Medium-Sized Entrepreneurship" does not ensure the effective functioning and development of small business entities, because it contains only a policy of intentions, and a list of real actions and ways of development and stabilization of entrepreneurship in Ukraine - missing. It is established that the administrative and legal regulation of the activity of small business entities by local self-government bodies should be implemented through the approval of regional (local) support programs. The Cabinet of Ministers of Ukraine proposes to adopt the Regional Program of Small Business Development as a local normative legal act, which will become the basis of programs of socio-economic development of territorial communities, as well as one of the important instruments for the implementation of the state regulatory policy of small business development, employment policy and investment strategy. in the regions. The directions of improvement of the system of administrative and legal regulation of the activity of small business entities by the bodies of local self-government for the nearest period are determined.

Key words: administrative and legal regulation, local self-government, right to entrepreneurship, small business entity, regional program, territorial communities.

Постановка проблеми. Однією з основних умов забезпечення поступу України до європейської спільноти є розбудова сучасної демократичної, соціальної та правової держави, в якій забезпечення прав і свобод людини вважається основним обов'язком органів державної влади та місцевого самоврядування. Наразі пріоритетним напрямом розвитку правової системи України є подальше законодавче забезпечення конституційного права особи на підприємницьку діяльність та посилення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні соціально-економічних проблем функціонування і розвитку підприємницької спільноти, яка матиме здатність забезпечити ефективне зростання підприємницької ініціативи серед

населення та сприятиме соціально-економічному розвитку нашої держави в цілому.

Слід відмітити, що на відміну від зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері малого підприємництва, яке формує «підприємництво як універсальний інструмент участі громадян в соціально-економічному житті розвинених європейських країн та є найбільш поширений у соціальному та бюджетному аспектах функціонування територіальних громад» [1, с. 38], в Україні таке регулювання не набуло функцій належного соціально-економічного розвитку. Однією з причин такого стану справ, на нашу думку, є відсутність концептуального підходу до адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва у сучасному ринковому середовищі та неналежне їм сприяння з боку органів місцевого самоврядування. Саме тому окреслена вище проблематика викликає особливу наукову зацікавленість у дослідника-правознавця.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям для дослідження сучасного стану та особливостей адміністративно-правового регулювання розвитку малого підприємництва органами місцевого самоврядування в Україні стали праці таких відомих вітчизняних фахівців у галузях адміністративного та фінансового права, а також державного управління таких як З.І.Варналій, О.П.Гетьманець, Ю.В.Деля, О.О.Дмитрик, С.О.Жирко, С.В.Загороднюк, М.І. Зубок, О.П.Кириленко, М.А.Колпаков, В.І.Курило, К.М.Ляпіна, В.В.Мушенко, П.С.Пацурківський, М.О.Перепелиця, В.Ф.Погорілко, О.П. Світличний, О.І. Сушинський, В. П. Трощинського, О.Ф. Фрицький та інших.

Характеризуючи джерела правового регулювання організації підприємництва та державного адміністративного контролю за його здійсненням, зазначимо, що у ст. 42 Конституції України закріплено право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом [2]. Нормативна база правового регулювання підприємницької діяльності визначена у Законі України «Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва» [3] та інших нормативно-правових актах.

Однак, започатковане в Україні спрощення адміністративних відносин між органами державної влади та суб'єктами підприємництва, також реформування системи місцевого самоврядування вимагає від представників правової науки проведення нових досліджень та формування пропозицій щодо забезпечення ефективного адміністративно-правового регулювання розвитку малого підприємництва у нашій країні, а також активного залучення до даного процесу органів місцевого самоврядування.

Метою статті є визначення повноважень органів місцевого самоврядування у правовому регулюванні діяльності суб'єктів малого підприємництва, як представників особливо привабливого сектора ринкової економіки у період здійснення адміністративної реформи місцевого самоуправління та формулювання пропозицій щодо удосконалення чинних нормативно-правових актів та створення системи місцевих регуляторних актів з метою формування сприятливого середовища для суб'єктів малого підприємництва, які є опорою сучасного суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідність реформування політико-адміністративної системи нашої держави значною мірою пов'язана з необхідністю побудови ефективної системи місцевого самоврядування. Адже, недосконалість територіальної організації влади виступає одним з чинників, що становлять загрозу ефективному державотворенню в Україні. Як слушно зазначає К.М. Воронич, «процес реформування обумовлює необхідність діагностування стану суспільства та прогнозування впливу регуляторних актів, виявлення проблем, тенденцій та пріоритетних напрямів місцевого розвитку підприємницької діяльності» [4, с. 187].

Характеризуючи регулятивну роль органів місцевого самоврядування у здійсненні підприємницької діяльності, звернемо увагу на слушну позицію С.О. Жирка, який зазначає, що громада має всі ознаки мікродержави: окреслену територію, органи влади, свій парламент – раду, економічний сектор, представлений підприємницькими структурами всіх форм власності, громадський сектор. Громада, як специфічне суспільне утворення, об'єднує людей не тільки спільним місцем проживання, але й спільною історією, культурою, традиціями, природними та іншими ресурсами, спільними проблемами створення та забезпечення умов для достойного рівня життя кожної особи [5].

Повністю підтримуючи та розвиваючи позицію вітчизняного науковця зазначимо, що саме у громаді забезпечуються соціальні потреби населення шляхом створення робочих місць, реалізуються права та свободи особи, у тому числі на підприємницьку діяльність. Саме тому кожна громада, керована виборними органами місцевого самоуправління, повинна працювати над створенням, підтримкою та просуванням власних суб'єктів малого підприємництва і таким чином позиціонувати себе в суспільно-економічному просторі держави, зміцнюючи її суверенітет на національну безпеку.

На нашу думку, позитивне вирішення питань щодо удосконалення системи місцевого самоуправління у сфері підприємницької діяльності зможе підвищити: 1) рівень місцевої демократії, як спроможність органів місцевого самоврядування реагувати та вирішувати нагальні проблеми територіальних громад; 2) підприємницький рівень знань та досвіду громадян; 3) ступінь виявлення місцевих проблем та можливість прийняття ефективних локальних регуляторних актів щодо їх усунення тощо.

Вивчення іноземного досвіду організації підприємницької діяльності показує, що в системі функціонального забезпечення держав с ринковою економікою важливе місце належить малому підприємству тому, що такі суб'єкти є максимально динамічними. Тобто така динамічність надає змогу підприємцям, які знаходяться тільки у початку свого шляху, або вузькопрофільним суб'єктам швидко

розвинути свою підприємницьку ініціативу та створювати значну конкуренцію на ринку [6].

У даний час економіка України переживає стан затяжної трансформації, а тому важлива роль у подальшому розвитку ринкових інститутів, зокрема підприємництва, залежить від швидкості зміни стратегії держави щодо підтримки його малих суб'єктів як органами державної законодавчої та виконавчої влади так і органами місцевого самоврядування.

У результаті проведених досліджень автор даної статті, спираючись на власне усвідомлення динаміки трансформації вітчизняних суспільно-економічних процесів, визначив основні причини неефективності сучасної державної політики щодо розвитку малого підприємництва: 1) слабе нормативно-правове забезпечення реалізації такої політики; 2) постійне посилення адміністративного навантаження на його суб'єктів; 3) відсутність ефективних механізмів фінансово-інвестиційної підтримки; 4) комплексна нестабільність умов здійснення підприємницької діяльності по причині постійного коливання суспільно-політичного курсу нашої держави тощо.

У межах даного дослідження вважаємо за доцільне також звернути увагу на окремі перспективи діяльності суб'єктів малого підприємництва, а також на законодавчі можливості спрямованості такої діяльності на місцеві потреби. Адже, суб'єкти малого підприємництва та органи місцевого самоврядування найкраще відчують потреби територіальних громад і можуть їх найбільш ефективно задовольнити. Тобто, на нашу думку, адміністративно-правове регулювання функціонування суб'єктів малого підприємництва органами місцевого самоврядування повинно здійснюватися, у тому числі й шляхом затвердження регіональних (місцевих) програм підтримки. Адже, такі суб'єкти в Україні, забезпечують виконання низки важливих соціальних функцій та формують прибуткову частину міських, сільських та селищних бюджетів. Тому ефективна регіональна політика стимулювання суб'єктів малого підприємництва визначається нами як важливий напрям соціально-економічного розвитку територіальних громад у нашій державі.

На нашу думку, підлягає трансформації існуюча система адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів малого підприємства у частині удосконалення механізму їх місцевого регулювання, яке повинно забезпечити реалізацію наступних завдань.

1. Забезпечити здійснення регуляторної діяльності шляхом спільної роботи виконавчих органів міських, сільських, селищних рад та окремих підприємців чи їх об'єднань, які мають створити постійно діючу робочу групу з аналізу місцевої регуляторної політики та постійно визначати заходи щодо оптимізації місцевих регуляторних актів.

2. Оптимізувати дозвільні процедури у частині: а) підготовки органами місцевого самоврядування спільно з громадськими об'єднаннями підприємців, що діють на постійній основі, інформації про правові механізми проведення дозвільних процедур; б) здійснення оприлюднення дозвільних процедур та створення умов для оптимізації системи отримання дозволів і погоджень; в) покращення адміністративно-сервісного обслуговування суб'єктів малого підприємництва, а також фізичних осіб, що вирішили отримати статус суб'єкта підприємницької діяльності.

3. Регулювати діяльність великих підприємств, що поглинають шляхом приєднання та позбавляють можливості здійснювати підприємницьку діяльність суб'єктів малого підприємства, не даючи їм змоги розвиватися та встигнути зайняти свою позицію на ринку для задоволення потреб членів місцевих територіальних громад. Адже, як слушно зазначає В. Шаповал «будь-які прояви монополізму в у сфері підприємницької діяльності вкрай негативно впливають на усі економічні сектори країни, на протиположну здоровій конкуренції, яка сприяє удосконаленню діяльності усіх суб'єктів підприємництва» [7].

4. Затвердити регуляторними актами належні джерела фінансового забезпечення суб'єктів малого підприємництва як засобів місцевої підтримки. На нашу думку, у кожного суб'єкта підприємництва, особливо у малого, повинна бути стабільна фінансова база. В умовах України, досягти цього досить складно, оскільки на становлення такого стану суспільно-економічних відносин впливають декілька факторів, такі як низька державна інвестиційна активність та відсутність іноземних інвестицій у розвиток підприємництва в Україні тощо.

Наразі правові та економічні основи державної політики у сфері малого підприємництва визначає Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва», у ст. 10 якого визначено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері розвитку малого підприємництва: 1) визначення пріоритетів та видів державної підтримки з урахуванням загальнодержавних пріоритетів; 2) участь у розробленні проектів регіональних та місцевих програм розвитку, їх затвердження та забезпечення виконання з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, національних і місцевих соціально-економічних, екологічних, культурних та інших особливостей, здійснення моніторингу виконання таких програм; 3) сприяння формуванню інфраструктури підтримки; 4) сприяння діяльності громадських організацій, що представляють інтереси таких суб'єктів; 5) утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів [3].

На нашу думку, цей нормативно-правовий акт не в повній мірі сприяє поліпшенню ситуації у сфері правового забезпечення ефективного функціонування суб'єктів малого підприємництва, тому що у ньому закладена тільки політика намірів, проте відсутній перелік реальних дій, шляхів розвитку та стабілізації підприємництва в Україні.

Беручи до уваги фінансово-економічну ситуацію у нашій країні, є висока потреба у впровадженні

нових правових регуляторів і застосування європейських методів та правил державної допомоги суб'єктам малого підприємництва. Адже, у процесі реформування системи законодавства елементи правового регулювання кожної галузі національної економіки повинні періодично зазнавати змін. «Закони, як основоположні нормативні акти у вітчизняній правовій системі, є відносно стабільними та приймаються на тривалий час. Можливість швидко реагувати на зміни у суспільно-економічному житті та ефективно забезпечувати правове регулювання конкретних проблемних питань різних сфер, держава здійснює за допомогою інших правових інструментів, якими зокрема, є постанови Кабінету Міністрів України» [8, с. 37].

Виходячи з зазначеного вище, вважаємо за необхідне висловити пропозицію щодо затвердження постановою Кабінету Міністрів України діючої та ефективної «Регіональної програми розвитку малого підприємництва» (надалі – Програма), яка повинна стати локальним нормативно-правовим регулятором та складовою частиною програм соціально-економічного розвитку територіальних громад, одним із важливих інструментів реалізації державної політики розвитку малого підприємництва та державної регуляторної політики, політики зайнятості населення та інвестиційної стратегії.

Нами вбачається як пріоритетне завдання Програми – спрямування дій обласних та місцевих органів державної виконавчої влади, суб'єктів малого підприємництва, об'єднань і спілок підприємців, установ ринкової інфраструктури на створення і підтримання сприятливого середовища для розвитку малого підприємництва, формування і впровадження ефективної державно-громадської системи його обслуговування, підтримки і захисту.

Програма також повинна розроблятися на основі комплексного аналізу: 1) стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу регіону; 2) демографічної ситуації; 3) оцінки рівня розвитку підприємництва, шляхом проведення моніторингу та оцінки статистичних даних. Програма також має містити логічно пов'язані наступні розділи: 1) аналітичний; 2) пріоритети політики розвитку малого підприємництва; 3) організацію виконання завдань; 4) очікувані результати впровадження; 5) джерела фінансового забезпечення; 6) механізм та комплекс заходів, які забезпечують виконання програмних завдань; 7) зв'язок з іншими програмами соціально-економічного розвитку держави в цілому та окремих її регіонів зокрема.

Як очікуваний результат, Програма повинна мати узгоджений за ресурсами, виконавцями і термінами реалізації комплекс заходів, спрямованих на створення правових, фінансових, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших умов розвитку малого підприємництва в кожній територіальній громаді. Основними принципами, які повинні бути покладені в основу заходів даної Програми, є: актуальність, ефективність, реалістичність, гласність, прогнозованість, координованість, системність, послідовність, цілісність. Кожне рішення у ході реалізації Програми повинне бути економічно обґрунтоване, виходити із аналітичних даних, мати постійний та послідовний характер тощо.

Тобто, удосконалення системи адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва органами місцевого самоврядування повинно включати: 1) модернізацію нормативно-правової бази державного та місцевого суспільно-економічного впливу, адекватного рівню ринкових відносин; 2) впровадження ефективної системи правового захисту підприємців та спрощення механізмів практичної реалізації дозвільних процедур; 3) посилення фінансово-кредитної, майнової, організаційно-методичної підтримки на місцевому рівні та розширення мережі установ такої підтримки; 4) удосконалення бюджетної та податкової політики через застосування системи місцевих переваг; 5) впровадження нових форм і підходів надання інформаційної підтримки; 6) сприяння розвитку кадрового потенціалу шляхом підвищення кваліфікації кадрів та навчання незайнятого населення регіону основам підприємництва.

Висновки. Стан адміністративно-правового регулювання організації та здійснення підприємницької діяльності в Україні, зокрема у сфері малого підприємництва, є недостатньо задовільним. Виходячи з цього, органи державної законодавчої та виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні напрацьовувати нові підходи для належного та ефективного забезпечення регулювання підприємницької діяльності. Проведені дослідження дали можливість сформулювати пропозицію про необхідність перегляду методів та принципів організації регуляторної політики держави з метою полегшення розвитку малого підприємництва в Україні. Запропонована автором статті концепція реалізації основних засад адміністративно-правового регулювання розвитку малого підприємництва органами місцевого самоврядування та прийняття «Регіональної програми розвитку малого підприємництва» можуть забезпечити позитивні результати у частині підвищення добробуту населення та фінансово-економічних показників кожного регіону. Проблеми, які були виявлені та описані у цьому дослідженні, потребують додаткової уваги науковців, подальшого дослідження та формування необхідних пропозицій щодо їх мінімізації та уникнення, зважаючи на складність та кризовість нинішньої ситуації в Україні та важливість соціально-економічних функцій, які виконують суб'єкти малого підприємництва нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Kurylo V.I., Mushenok V.V. Place and the role of local taxes in the functioning of united local communities // Organizational and economic mechanisms of development of the financial system: collective monograph / edited by M. Bezpartochnyi / ISMA University/ – Riga: «Landmark» SIA. 2016. 222 p.

2. Конституція України: станом на 21 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-ВР> (дата звернення: 29.12.2019).
3. Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва: Закон України 22 березня 2012. № 4618-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 3. ст. 23.
4. Воронич К.М. Міжнародний досвід організації малого бізнесу та можливість його впровадження в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011. Вип. 21.10. С.184-189.
5. Жирко С.О. Проблеми розвитку малого та середнього підприємництва в Україні. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2007-1-2/doc/2/25.pdf> (дата звернення: 29.12.2019).
6. Космі К. Сучасні тенденції малого підприємництва в світі. URL : <http://econf.at>. (дата звернення: 29.12.2019).
7. Шаповал В.В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2017. № 3. С.48–54.
8. Мушенюк В.В. Акти Кабінету Міністрів України у системі фінансового регулювання заходів у сільському господарстві. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки»*. № 4 (4). 2017. С. 36–39.

REFERENCES:

1. Kurylo V.I., Mushenok V.V. Place and the role of local taxes in the functioning of united local communities // Organizational and economic mechanisms of development of the financial system: collective monograph / edited by M. Bezpartochnyi / ISMA University/ – Riga: «Landmark» SIA. 2016. 222 p. [in Ukrainian].
2. Konstytuciya Ukrayiny` [*Constitution of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-VR> (accessed: 29.12.2019). [in English].
3. Pro rozvytok ta derzhavnu pidtrymku maloho ta seredn'oho pidpryyemnytstva [*On the development and state support of small and medium-sized enterprises*]: Zakon Ukrayiny 22 bereznya 2012. № 4618-VI. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 2013. № 3. st. 23. [in Ukrainian].
4. Voronych K.M. (2011). Mizhnarodnyy dosvid orhanizatsiyi maloho biznesu ta mozhlyvist' yoho vprovadzhennya v Ukrayini. [*International experience in small business organization and the possibility of its implementation in Ukraine*] Naukovyy visnyk NLTU Ukrayiny. Vyp. 21.10. S.184-189.
5. Zhyrko S.O. (2007). Problemy rozvytku maloho ta seredn'oho pidpryyemnytstva v Ukrayini [*Problems of development of small and medium enterprises in Ukraine*]. Retrieved from: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2007-1-2/doc/2/25.pdf> (accessed: 29.12.2019). [in Ukrainian].
6. Kosmi K. (2011). Suchasni tendentsiyi maloho pidpryyemnytstva v sviti [*Current trends of small business in the world*]. Retrieved from: <http://econf.at> (accessed: 29.12.2019). [in Ukrainian].
7. Shapoval V.V. (2017). Sutnisni kharakterystyky mistsevoho samovryaduvannya [*Essential characteristics of local self-government*]. Pravo Ukrayiny. № 3. S. 48–54. [in Ukrainian].
8. Mushenok V.V. Akty Kabinetu Ministriv Ukrayiny u systemi finansovoho rehulyuvannya zakhodiv u sil's'komu hospodarstvi [*Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the System of Financial Regulation of Measures in Agriculture*]. Mizhnarodnyy naukovyy zhurnal «Internauka». Seriya «Yurydychni nauky». № 4 (4). 2017. S. 36–39. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 3.01.2020