

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НАУКИ ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК: 342.97

Банк Р. О.

Київський національний торговельно-економічний університет

ЩОДО ПИТАННЯ ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЕЗПЕКИ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджуються повноваження та роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки підприємницької діяльності, сформульовані конкретні пропозиції та визначені можливі шляхи вдосконалення моделі забезпечення безпеки суб'єктів підприємницької діяльності органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: безпека, забезпечення безпеки підприємницької діяльності, органи місцевого самоврядування.

Важливою передумовою здійснення радикальних ринкових перетворень, реалізації стратегії економічного зростання в Україні є становлення та розвиток підприємництва та забезпечення його безпеки. Діяльність щодо забезпечення безпеки підприємницької діяльності спрямована на виявлення, протидію, нейтралізацію загроз, що виникають у даній сфері та тим самим стимулює розвиток наступних соціально-економічних функцій: створення додаткових робочих місць, зниження соціальної напруги; формування середнього класу – класу підприємців-власників, найбільш дисциплінованих платників податків; насичення споживчого ринку товарами і послугами; розвиток місцевого господарства з орієнтацією на національні інтереси; сприяння розвитку конкуренції та обмеження монополізму великих підприємств.

Ключову і не останню роль у забезпеченні безпеки підприємницької діяльності роль на місцевому рівні відіграють органи місцевого самоврядування. Нині проблема конструктивної взаємодії владних і підприємницьких структур привертає все більше уваги. В Україні система взаємодії органів місцевого самоврядування і представників підприємницької діяльності поки що знаходиться на стадії пошуку нових форм взаємовигідної роботи. Без досягнення узгодженості інтересів державної влади і підприємництва на місцях досить важко розраховувати на нормальне функціонування та розвиток національної економіки. Тому визначення основних засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері господарювання, її складової підприємницької діяльності та зрештою забезпеченні її безпеки становить актуальну проблему сьогодення, яка вимагає свого вирішення.

Метою статті є проведення правового аналізу повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності та на основі цього аналізу розроблення деяких пропозицій щодо вдосконалення моделі органів місцевого самоврядування щодо забезпечення ними безпеки підприємницької діяльності.

Необхідно визнати, що досліджувана нами тема, а саме забезпечення безпеки підприємницької діяльності органами місцевого самоврядування не розглядалась науковцями, про те окремо проводився аналіз повноважень органів місцевого самоврядування та окремо – безпеки підприємницької діяльності, зокрема такими відомими вченими як: В. Б. Авер'яновим, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяком, О. В. Батановим, П. В. Діхтієвським, В. К. Колпаковим, В. А. Ліпканом, А. І. Марущаком, О. Ф. Фрицьким та ін.

Беручи до уваги наукові надбання означених науковців щодо загальних питань компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності згідно чинного законодавства звернемо увагу на те, що хоч у досліджуваних положеннях законодавства і не йдеться мова про забезпечення ними безпеки підприємницької діяльності, однак їх юридична закріпленість сприяє реалізації принципів збереження "безпеки" в сфері протидії негативним чинникам, які виникають навколо підприємницької діяльності.

Перш за все, на нашу думку, слід розділити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності та забезпеченні її безпеки на дозвільні та контрольні. Щодо такого поділу в юридичній науці вже є певні думки. Ряд відомих науковців пропонували розглядати повноваження органів місцевого самоврядування крізь призму їх поділу на контрольні та дозвільні, серед них такі вчені як: В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, О. В. Батанов та ін. Найбільш вдалою є запропонована класифікація академіка В. К. Мамутова, адже саме він структурує дозвільні та контрольні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарювання, яку ми в свою чергу розглядаємо як складову підприємницької діяльності [1].

Якщо вести мову про повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарювання, її складової підприємницької діяльності та забезпечення безпеки щодо їх контролю та нагляду за сферою підприємницької діяльності в забезпеченні її безпеки, то ми виділили наступні повноваження. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до них належать:

– здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;

– здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;

– участь у соціальному діалозі, веденні колективних переговорів, укладенні територіальних угод, здійсненні контролю за їх виконанням, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) щодо підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території; реєстрація колективних договорів і угод;

– здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу;

– здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

– здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів;

– здійснення контролю за поданням відповідно до закону підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць (посад); організація інформування населення про потребу підприємств, установ та організацій усіх форм власності у працівниках [2].

Відповідно до Закону України “Про землеустрій” (п. “б”, ст. 19) органам місцевого самоврядування належать також повноваження щодо здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою [3], а також згідно Закону України “Про відходи” (п. “є” ст. 21, п. “м” ст. 21) їм належать повноваження щодо координації діяльності суб’єктів підприємницької діяльності, що знаходяться на їх території, в межах компетенції; здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи [4].

Отож, на нашу думку варто почати з дозвільних повноважень, а саме відповідно до Земельного кодексу України, зокрема статей 118, 122 до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності та забезпечення її безпеки належить видання: дозволу підприємствам, установам, організаціям на розробку проекту приватизації земель, дозволу на відведення земельної ділянки [5]. Відповідно до Закону України “Про відходи” (ст. 17, 20, 21) їм належить видання дозволу на будівництво або реконструкцію об’єкта поводження з відходами на відповідній території [4]; відповідно до Водного кодексу України (ст. 49), органам місцевого самоврядування належить видання дозволу на використання води, водних об’єктів місцевого значення [6]; відповідно до Закону України “Про рекламу” (ст. 16) їм належить видання дозволу на розміщення реклами [7]; відповідно до Закону України “Про основи містобудування” (ст. 22) органи місцевого самоврядування дають дозвіл на виконання будівельних робіт [8], а згідно Закону України “Про благоустрій населених пунктів” (ст. 10) – дозвіл на розміщення на території об’єктів благоустрою будівель і споруд соціально - культурного, побутового, торговельного та іншого призначення [9] ряд ін. дозволів.

Аналіз повноважень органів місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності та забезпеченні її безпеки, дає підстави, зазначити, що існуюча система повноважень є не настільки ефективною, якою має бути. Тому що вищезазначені повноваження розкидані в різних нормативно-правових актах, реалізація яких забезпечується різними органами державної влади. До того ж, по-перше, зазначені повноваження не визначають конкретного органу відповідального за розвиток сфери безпеки підприємницької діяльності, а по-друге не визначають чітко органу, який би займався питаннями підприємців безпосередньо на місцях із забезпеченням їх безпеки.

До того ж, не можемо обійти увагою той факт, що курс проголошений Урядом України на дерегуляцію підприємницької діяльності не дає бажаних результатів. Фахівці зауважують, що скасовуючи одні документи дозвільного характеру, влада на місцях одночасно запроваджує інші, щонайменше не може свідчити про полегшення умов

ведення бізнесу [10].

Заданим дослідження Світового банку і Міжнародної фінансової корпорації (IFC), Україна у рейтингу умов ведення бізнесу займає скромне 137 місце станом на 2013 р., що відповідає рівню африканських країн. Найгірша при цьому залишається ситуація з отриманням дозволу на будівництво – 183 позиція [11].

Така невтішна тенденція потребує вдосконалення взаємовідносин між суб'єктами підприємницької діяльності та органами місцевого самоврядування, що сприятиме налагодженню економічного, фінансового та інвестиційного клімату щодо безперешкодного зайняття підприємницькою діяльністю та забезпеченням її безпеки

По-перше, необхідний подальший пошук шляхів щодо вдосконалення та впорядкування нормативно-правової бази щодо сфери забезпечення безпеки підприємницької діяльності органами місцевого самоврядування. Потребує законодавче закріплення норм щодо належного виконання посадовими особами чинного законодавства і збільшення для них міри відповідальності за порушення прав суб'єктів підприємницької діяльності

Залишається нестабільною система адміністративно - правового регулювання підприємницької діяльності щодо вдосконалення реєстраційних, ліцензійних, контрольних та дозвільних процедур, що відбивається на стані безпеки підприємництва, а також залишається при зазначених умовах недостатньо конструктивна позиція громадських об'єднань із захисту прав підприємців щодо обговорення ними можливого реформування системи забезпечення безпеки суб'єктів підприємницької діяльності.

По-друге, виникає потреба у якісно новому наповненні інфраструктури підтримки суб'єктів підприємницької діяльності. На місцях з практичної точки зору залишається складною процедура отримання інформації, необхідної для відкриття власного бізнесу, що ставить громадян, які проживають на території з менш розвинутою інфраструктурою у невідповідні умови в порівнянні з громадянами, що починають власну справу у великих мегаполісах

По-третє, насторожує дефіцит кваліфікованих кадрів для забезпечення потреб суб'єктів підприємницької діяльності в регіонах. Керівні кадри підприємницької діяльності в регіонах потребують набуття інноваційних знань різних напрямів діяльності (юридичних, менеджерських, маркетингових).

По-четверте, спостерігається низький рівень приділення уваги щодо розуміння молоді питань пов'язаних з безпекою підприємництва, а також створенню гідних умов праці для залучення до розвитку підприємницької діяльності та її безпеки жінок, інвалідів та обслуговуючого бізнесу в регіонах країни з низьким рівнем інфраструктури.

Вищезазначені проблеми та диверсифіковані по різних нормативно – правових актах повноваження органів місцевого самоврядування не стимулюють процес розвитку підприємницької діяльності та її безпеки на місцевому рівні. Тому з метою підвищення більш ефективної діяльності органів місцевого самоврядування щодо проблем підприємницької діяльності та забезпечення безпеки підприємницької діяльності вбачаємо доцільним створення громадських комітетів з питань захисту підприємництва та його безпеки при органах місцевого самоврядування.

До головних повноважень цих громадських комітетів могли б належати такі:

– представництво та захист законних інтересів суб'єктів підприємництва в сфері формування та реалізації державної політики щодо реєстрації, ліцензування підприємницької діяльності та її безпеки, а також – регуляторної політики в зазначеній сфері;

– проведення організаційних робіт по обговоренню проектів нормативно-правових актів (в першу чергу регуляторних актів) у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності;

– узагальнення та озвучення громадської думки щодо вдосконалення моделі та механізмів підтримки безпеки підприємницької діяльності, зокрема в таких напрямках: економічному, фінансово-інвестиційному, кредитному, організаційному, аналітичному, консультативному;

– формування та реалізація регуляторної політики у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності шляхом безпосередньої участі у розробці нормативно-правових актів, а також - у прийнятті рішень органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів, що стосуються безпеки підприємницької діяльності.

Громадський комітет з питань захисту підприємництва та його безпеки при сільських, селищних та міських радах може бути сформований з представників профспілкових організацій, спілки роботодавців, громадських об'єднань, представників місцевих підприємців та представників сільської, селищної, міської ради.

У цьому зв'язку необхідно вирішити питання щодо права створювати органами місцевого самоврядування такі та інші дорадчі органи. Вихід з цієї ситуації вбачається у необхідності внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування”, зокрема в статтю 26 “Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад”. Доцільним було б доповнити статтю 26 пунктом 20-1 з таким формулюванням: “прийняття рішення про створення дорадчих органів та наділення їх окремими повноваженнями, а також передача коштів, матеріально – технічних та інших ресурсів для здійснення ними своєї діяльності”.

При обласних радах має бути створений Регіональний громадський комітет з питань захисту підприємництва та його безпеки. Зазначений комітет у регіоні має очолити уповноважена особа з захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності області, на яку пропонується покласти персональну відповідальність за ефективність її роботи. Самий комітет буде дорадчим органом.

Склад регіонального громадського комітету з питань захисту підприємництва та його безпеки, на наш погляд може бути сформовано безпосередньо уповноваженою особою з захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності області та за його персональним паданням затверджується рішенням обласної ради.

Діяльність комітету в межах його територіальної компетенції буде нести рекомендаційний характер, його рішення, зауваження, пропозиції не будуть обов'язковими та пріоритетними до виконання органами місцевого самоврядування та їх виконавчими комітетами, підприємствами, установами й організаціями.

Для вирішення проблем пов'язаних з потенційними загрозами, які формують негативний фон навколо суб'єктів підприємницької діяльності, а також належної взаємодії з Радою підприємців запропонований нами комітет має бути створено як громадську структурну одиницю при кожній обласній раді України, Автономній

республіці Крим, містах Києві та Севастополі. До завдань регіонального громадського комітету з питань захисту підприємництва та його безпеки має належати, перш за все, сприяння всебічному розвитку державної політики у сфері підприємницької діяльності та забезпеченні її безпеки.

Центральним координуючим органом у запропонованій нами системі буде Всеукраїнський громадський комітет з питань захисту підприємництва та його безпеки, який буде обиратись простою більшістю главами Регіональних громадських комітетів з питань захисту підприємництва та безпеки, при цьому отримуючи статус юридичної особи. Пропонується надати такий статус і решті підпорядкованим йому комітетам. До того кожен комітет на місцях повинен мати такі передбачені законодавством атрибути як рахунки в банках, самостійний баланс, символіку та зрештою пройти реєстрацію в установленому законом порядку.

Громадський комітет як самостійний дорадчий орган матиме всі права й обов'язки необхідні йому для підтримання розвитку та захисту суб'єктів підприємницької діяльності. В той же час він має функціонувати як місцеве громадське об'єднання з метою вирішення проблем підприємців, які не в силі подолати інші державні органи та забезпечити право суб'єктів підприємницької діяльності визначати державну політику у сфері безпеки підприємницької діяльності, а також брати безпосередню участь у її реалізації.

Усвідомлюючи те, що будь які зміни, в тому числі і реформи потребують значних фінансових і матеріальних затрат, зауважимо, що створення такого дорадчого органу із рекомендаційними повноваженнями не потребує таких фінансових вливань з державного бюджету, як при створенні окремого відділу (управління) з питань захисту підприємництва та безпеки у структурі виконавчих органів місцевого самоврядування, адже представники означених комітетів будуть здійснювати свою діяльність на добровільних засадах (безоплатній основі).

Насамкінець, не можна не відмітити, що запропонована модель впливу вищезазначеного дорадчого органу на розвиток безпеки підприємницької діяльності сприятиме одержанню реальної та повної характеристики щодо формування інституту безпеки в тому чи іншому населеному пункті. Здійснення реального розвитку безпеки підприємницької діяльності в межах територіальної одиниці створює передумови для прогнозування і координації діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення безпеки підприємництва, відпрацювання послідовних, системних та цілеспрямованих дій в разі настання несприятливих негативних чинників, ризиків та загроз, що впливають на стабільність функціонування підприємницької діяльності в Україні.

Використані джерела:

1. Бюлетень законодавства і юридичної практики України: Компетенція місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування у сфері господарювання / за заг. ред. В. К. Мамутова. – № 6. – 2010. – 320 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 23. – Ст. 170.
3. Закон України “Про землеустрій” від 22.05.2003 № 858-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1178
4. Закон України “Про відходи” від 05.03.1998 № 187/98-ВР в // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.

5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.
6. Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
7. Закон України “Про рекламу” від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 39. – Ст. 181.
8. Закон України “Про основи містобудування” від 16.11.1992 № 2780-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 52. – Ст. 683.
9. Закон України “Про благоустрій населених пунктів” від 06.09.2005 № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 40. – Ст. 252.
10. Умови ведення бізнесу залишають бажати кращого: Новини 24 від 03.09.2011 р. [Електронний ресурс] \ \ Режим доступу: http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?umovi_vedennya_biznesu_v_ukrayini_zalishayut_bazhati_krashhogo&objectId=131769.
11. Рейтингова оцінка умов ведення бізнесу “Doing Business-2013” в Україні. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/887>.

Банк Р. А. Относительно вопроса усиления роли органов местного самоуправления в обеспечении безопасности предпринимательской деятельности.

В статье исследуются полномочия и роль органов местного самоуправления в обеспечении безопасности предпринимательской деятельности, сформулированы конкретные предложения и определены возможные пути совершенствования модели обеспечения безопасности субъектов предпринимательской деятельности органами местного самоуправления.

Ключевые слова: безопасность, обеспечение безопасности предпринимательской деятельности, органы местного самоуправления.

Bank R. O. On the issue of strengthening the role of local authorities in providing security business.

The article is devoted the powers and role of local government in providing security business, formulated concrete proposals and identified possible ways of improvement of the security businesses by local governments.

Keywords: security, security business, local governments.

УДК342.573(477)

Рябченко Т. О.
Сумський державний педагогічний університет
імені А. С. Макаренка

ПОНЯТТЯ ТА СТАДІЇ РЕФЕРЕНДНОГО ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовуються науково-методологічні підходи щодо визначення сутності референдного процесу, а також правотворчості з точки зору її процедурно-процесуальної природи. Сформульовано дефініцію референдного правотворчого процесу. Автор виокремлює стадії процесу референдної правотворчості в Україні та називає основні етапи, властиві кожній із цих стадій.

Ключові слова: юридичний процес, правотворчий процес, референдний процес, референдний правотворчий процес, стадії процесу референдної правотворчості.