

## НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ

**В. И. Кочуев,**

*председатель Донецкой общественной организации  
„Агентство развития местного самоуправления”*

### НЕРЕАЛИЗОВАННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЕРЕГУЛЯЦИИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Дерегуляция предпринимательской деятельности не является приоритетной для должностных лиц местных органов власти и местного самоуправления. Инициативы законодателя, направленные на обеспечение свободы предпринимательства, рассматриваются ими как угроза потери власти или управляемости местными процессами. Такой вывод можно сделать исходя из данных, полученных в ходе проведения общественной экспертизы нормативно-правовых актов регулирующих хозяйственную деятельность в городах областного значения Донецкой области.

Как известно, Законы Украины носят императивный характер. Их невыполнение является грубым нарушением прав и свобод граждан и должно получать со стороны государства осуждение в той или иной форме в зависимости от тяжести и характера нарушения. Особенно недопустимым считается нарушение законодательства со стороны лиц уполномоченных на выполнение функций государства [1]. За нарушения в сфере регуляторной и разрешительной политики предусмотрена гражданская, административная, а, в отдельных случаях, и уголовная ответственность [2]. Тем не менее, нормативные требования Законов Украины, других Актов государства органами и должностными лицами местного самоуправления нередко игнорируются. Это проявляется в создании местных НПА, содержащих непредусмотренные законодательством требования к заявителям или безосновательно усложняющих разрешительные и административные процедуры, несоблюдении сроков их предоставления и др. Итак, вопрос состоит не в том, почему не работает система наказания, хотя само по себе это очень важно, а преимущественно в том, почему ответственные за регуляторную деятельность работники допускают такого рода нарушения?

Анализ состояния регуляторной практики в 10 городах областного значения Донецкой области, проведенный силами экспертов ряда Донецких институтов гражданского общества в течение 2012 – 2013 гг., дает несколько ответов о причинах такой необязательности. Это: а) элементарное незнание законодательства разработчиками и работниками

местного регуляторного органа, их недостаточная квалификация; б) плохая организация деятельности по планированию и контролю за исполнением принятых нормативно-правовых актов; в) отсутствие взаимодействия и согласованности между участниками регуляторного процесса; г) нестабильность, противоречивость и непоследовательность законодательства; д) бесконтрольность за процессом регулирования хозяйственных отношений со стороны органов государственной власти, предпринимательской общественности.

**Все они, в конечном итоге, сводятся к одному – незавершенности процесса формирования системы местного самоуправления в конституционном его понимании и, как следствие, возникающие при этом многочисленные неточности, упущения, а порой и прямые нарушения Законов Украины, в процессе создания органами местного самоуправления собственной нормативно-правовой базы в сфере регулирования хозяйственной деятельности.**

Как это происходит на практике? В качестве примера можно взять попытку государства упростить „жизнь” субъектам предпринимательской деятельности занимающихся торговлей, оказанием услуг населению и ресторанным бизнесом. До вступления в силу 05.10.2006 г. части 1-й ст. 4 Закона Украины „О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности” городские, поселковые и сельские советы вполне законно пользовались правом выдачи СПД разрешений на размещение объекта торговли, быта или ресторанного обслуживания, поскольку руководствовались ЗУ „О благоустройстве населенных пунктов” и ст.15 ЗУ „О системе налогообложения”, которой был предусмотрен местный сбор за размещение таких объектов. С 01.01.2011 таких оснований у органов и должностных лиц местного самоуправления нет. Нет на сегодняшний день в Украине ни одного законодательного акта, предусматривающего выдачу таких разрешений [3]. В городах и поселках Донецкой области за последние 2 года, не без участия институтов гражданского общества защищающих интересы предпринимательства, незаконная практика выдачи таких разрешений практически полностью

прекращена. Однако органы местной власти никак не желают отказываться от контроля за деятельностью предприятий торговли, быта и ресторанного хозяйства, используя для установления такого контроля другие, далеко не безупречные с точки зрения права, несоответствия и неточности в украинской законодательстве. Их аргументация в этом вопросе вполне понятна. Ведь на них в первую очередь лежит ответственность за все процессы, которые происходят на территории их собственной юрисдикции. Так, в качестве компенсатора утраченной возможности осуществления непосредственного контроля за работой предприятий частной торговли, быта и ресторанного хозяйства, силами работников исполнительных органов местных советов была разработана и получила широкое распространение практика согласования режима работы таких предприятий, которая по процедурным параметрам практически ничем не отличается от прошлой, отмененной Законом практики выдачи разрешений. По сути, **право устанавливать по согласованию с субъектами предпринимательской деятельности режим работы предприятий**, которое предусмотрено п. 4 ст. 30-й ЗУ „О местном самоуправлении в Украине”, подменяется **правом чиновников согласовывать, т. е. разрешать в индивидуальном порядке тем или иным предпринимателям работать в том, или ином режиме**. Т. е. действуя таким способом, ОМС выходят за рамки определенных вышеуказанными законодательными актами полномочий и грубо нарушают права предпринимателей. Почему стало возможным применение такой процедуры, ведь она не предусмотрена ни Законами Украины, ни Хозяйственным Кодексом? Мало того, такой алгоритм противоречит статье 19-й Конституции Украины, Закону Украины „О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности”<sup>1</sup>? На самом деле возможность такой подмены заложена в самом законодательстве. Законодатель, предоставив органам местного самоуправления право устанавливать по согласованию с собственником режим работы объекта торговли, не предусмотрел ни процедуру, ни форму такого установления. При этом, на сегодняшний день являются действующими, т. е. такими, которыми нужно руководствоваться, целый ряд нормативно-правовых государственных актов [4], в которых содержатся противоречивые нормы.

Другим примером недостаточной глубины законодательного обеспечения прав местного самоуправления, а, следовательно, ситуации, порождающей неопределенность, может служить сфера благоустройства населенных пунктов. Приняв Закон „О благоустройстве населенных пунктов” законодатель предусмотрел, что органы местного самоуправ-

ления разрабатывают и принимают свои Правила благоустройства на основе Типовых, обязанность за подготовку которых возложил на КабМин Украины. Прошло уже более 2-х лет, а Типовые Правила так и не приняты правительством. Поэтому, каждый орган местного самоуправления, поэтому, вынужден сам, в силу своего понимания и уровня квалификации специалистов, методом проб и ошибок разрешать заложенное законодателем противоречие. Тем более, что Правила содержат в себе разрешительную процедуру (выдача разрешение на проведение работ на объекте благоустройства), которую нужно согласовывать, как требует этого ЗУ „О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности”, с территориальным органом госслужбы по предпринимательству и департаментом ЖКХ Донецкой ОДА, что практически никогда не делается.

К этому можно добавить:

- заложенные в ст. 28 ЗУ „Про регулирование градостроительной деятельности” противоречивые и трудно разрешимые нормы в отношении Порядка размещения временных сооружений для проведения предпринимательской деятельности, реализованные в Приказе № 244 от 21.10.2011 г. „Министерства регионального развития, строительства и ЖКХ” из которых невозможно без „творческого” подхода понять, а как же практически можно упростить порядок размещения вышеуказанных сооружений (Типовой договор про паевое участие КабМином не утвержден);
- номы, заложенные в 24-ю этого же ЗУ, которая, как известно практикам, более чем на полгода практически парализовала деятельность органов местного самоуправления по передачи земельных участков в собственность либо в пользование физическим и юридическим лицам для градостроительных нужд;
- сюда можно отнести и неразрешенность вопроса перевода и переоборудования жилых помещений в нежилые для проведения предпринимательской деятельности и многое др.

Одним словом, высказывая претензии органам местного самоуправления в части нарушения ими норм действующего украинского законодательства, тем не менее, нужно сказать, что теория и практика местного самоуправления на данном этапе развития украинского общества характеризуются существенными расхождениями, вытекающими из противоречивости и незавершенности действующего законодательства и принимаемых на его основе подзаконных норм, что существенно усложняет процесс создания бизнес-климата на местах.

Предложения:

1. ВР Украины внести в Регламент своей работы поправку, запрещающую выносить на пленарное го-

лосование законопроекты, регулирующие отношения хозяйственной деятельности, без консультаций со всеукраинскими Ассоциациями органов местного самоуправления и публичного предоставления детального анализа регуляторного влияния принимаемых документов на деятельность хозяйствующих субъектов.

2. Кабинету Министров Украины, центральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти со специальным статусом при подготовке проектов законов, других нормативно-правовых актов в области регулирования бизнеса исходит из принципа всестороннего учета интересов всех субъектов хозяйственных отношений, не допускать прохождения документов, содержащих неконкретные, не определенные по форме, исполнителям и срокам требования и нормы.

3. Органам местного самоуправления необходимо:

- руководствуясь ЗУ „О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности” регулярно отслеживать результативность принятых ими нормативно-правовых актов, вносить в них необходимые изменения и дополнения;

- систематически проверять собственные нормативно-правовые акты на соответствие действующему законодательству, актам высшей юридической силы;

- при разработке и принятии разрешительных процедур и регламентов оказания гражданам административных услуг руководствоваться принципом максимально возможной их дерегуляции и упрощения;

- согласовывать в обязательном порядке свои нормативно-правовые акты с соответствующими органами государственной власти в установленном статьей 4-1 Закона Украины „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” порядке.

4. Общественности, бизнес-ассоциациям, коалициям общественных организаций активно участвовать в нормативно-правовой деятельности органов местной власти, отслеживать факты нарушения действующего законодательства, всеми законными способами отстаивать права граждан и создавать атмосферу общественного давления на должностных лиц, нарушающих законодательство.

5. Средствам массовой информации держать под постоянным публичным контролем деятельность разрешительных и административных органов, придавать общественной огласке факты неправомερных действий или бездействия должностных лиц, нарушающих законные права и интересы

граждан при выдаче разрешений, согласований, справок и прочих документов административного характера.

### Литература

1. ЗУ от 7 апреля 2011 года № 3206-VI „Про засади запобігання і протидії корупції”. 2. ЗУ от 8 сентября 2011 року N 3720-VI „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, за разрешительные и административные процедуры”, ЗУ от 22 декабря 2011 року N 4221-VI „Про внесення зміни до статті 166-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру”. 3. ЗУ от 19.05.2011 г. № 3392-VI „О Перечне документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности”, которым запрещается требовать от субъектов ведения хозяйства получения документов разрешительного характера, которые не внесены в упомянутый Перечень. В этом Перечне разрешения на размещение объекта торговли не значится. 4. **Порядок** проведения торговой деятельности и Правила торгового обслуживания населения, утвержденные Постановлением КабМина Украины от 15 июня 2006 года № 833, Правила бытового обслуживания населения, утвержденные Постановлением КабМина от 16 мая 1994 года № 313, Правила розничной торговли алкогольными напитками, утвержденными Постановлением КабМина от 30 июля 1996 года № 854, Правила розничной торговли табачными изделиями, утвержденные Приказом Министерства экономики и по вопросам европейской интеграции от 24 июля 2002 года № 218, Правила работы учреждений (предприятий) ресторанного хозяйства, утверждєнные Приказом Министерства экономики и по вопросам европейской интеграции от 24 февраля 2002 № 219, Правила работы мелкорозничной торговой сети, утвержденные Приказом Министерства внешних экономических связей и торговли Украины от 08 июля 1996 года № 369, Правила розничной торговли картофелем и плодоовощной продукцией, утвержденные Приказом Министерства внешних экономических связей и торговли Украины от 08 июля 1997 года № 344 и др.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2013  
Прийнято до друку 12.03.2014