

УДК 342.9:334.72

Ростислав Банк,

аспірант кафедри правознавства

Київського національного торговельно-економічного університету

БЕЗПЕКА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЗАВДАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ*

У статті здійснено аналіз чинного законодавства та визначено відповідно до нього центральні органи виконавчої влади, які безпосередньо беруть участь у забезпеченні безпеки підприємницької діяльності в Україні.

Ключові слова: безпека, забезпечення безпеки підприємницької діяльності, центральні органи виконавчої влади.

Кожен новий рік української незалежності супроводжується виникненням гострих питань щодо ефективного функціонування системи органів державного управління, а в цьому не останню роль відіграє нестабільна економічно-фінансова ситуація. Тому визначення концептуальних засад державного управління в цілому і, зокрема, вдосконалення системи органів державної влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в сфері безпеки підприємницької діяльності, встановлення їх юридично закріпленого статусу на всіх рівнях, з'ясування механізму розподілу функцій та повноважень є запорукою стабільності функціонування правової, економічно розвиненої держави.

На сьогоднішній день, крім таких внутрішніх загроз, які можуть реалізовуватись у формі шахрайства, корупції, недобросовісної конкуренції, крадіжок, пограбувань майна, неправомірного розголошення інформації підприємств, їх дискредитації тощо, варто зазначити, що існують загрози, породжені неефективною діяльністю органів державної влади, зокрема центральними органами виконавчої влади (затягування і забюрократизованість процесу реєстрації, реорганізації, ліквідації підприємств, видачі дозволів, недосконалість системи ліцензування, проведення частих і необґрунтованих перевірок підприємства, невжиття

заходів щодо захисту малих і середніх підприємств та ін.). Адже перераховані загрози гальмують процес розвитку підприємництва в Україні та впливають на рівень його безпеки, в той час, коли завданням центральних органів виконавчої влади є надання та створення таких видів публічно-сервісних послуг, які б не гальмували процес формування конкурентоспроможної підприємницької діяльності, особливо в умовах глобалізаційних процесів, а забезпечували їх суб'єктів усіма необхідними організаційними та законодавчими можливостями виконувати безперервно свої завдання. Відтак досягнення гармонії між органами державної влади, зокрема центральними органами виконавчої влади та підприємницькими структурами підвищить рівень безпеки останніх та дасть їм змогу не вступати в гострі суперечності з органами державної влади, а взаємодіяти на засадах рівноправності.

Звернемо увагу на те, що важливість таких вузькоспрямованих досліджень, як ми зазначаємо, пояснюється тим, що система адміністративно-правового забезпечення функцій держави як загальне, при його спрямуванні на конкретну сферу публічного управління, у нашому випадку сфери безпеки підприємницької діяльності, отримує власну специфіку, що робить його явищем особливим. І саме особливості, які властиві системі ад-

* Рекомендовано до друку кафедрою правознавства факультету економіки, менеджменту і права Київського національного торговельно-економічного університету.

міністративно-правового забезпечення безпеки підприємницької діяльності повинні стати об'єктом наукового дослідження, що і обумовлює мету цієї статті.

Метою даної статті є обґрунтування принципової єдності в теоретичному та пізнавальному розумінні структурно-функціональних характеристик органів державної влади, зокрема центральних органів виконавчої влади, у забезпеченні ними безпеки підприємницької діяльності.

Зауважимо, що комплексного дослідження щодо заходів впливу центральних органів виконавчої влади та забезпечення ними безпеки підприємницької діяльності не здійснювалося, хоча окремі теоретичні та практичні аспекти висвітлювалися в працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, В. В. Богуцького, В. М. Гарашука, П. В. Діхтєвського, В. Р. Котковського, А. Т. Комзюка, В. А. Ліпкана, А. І. Марущака, О. В. Негодченка, А. І. Стахова, В. Я. Малиновського, А. Ф. Мельника, О. Ю. Оболенського та ін.

Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі завдання: перше — визначити центральні органи виконавчої влади, які безпосередньо беруть участь у забезпеченні безпеки підприємницької діяльності. Друге — проаналізувати чинне законодавство, яке виділяє групу центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності. Третє — внести пропозиції щодо вдосконалення системи центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності.

Перш за все варто сказати, що, проводячи дослідження даної наукової проблематики, органи державної влади щодо забезпечення безпеки підприємницької діяльності в узагальненому вигляді, на наше переконання, можна розділити залежно від характеру втручання в адміністративно-господарську, організаційно-розпорядчу та іншу діяльність фізичних осіб—підприємців та юридичних осіб. За даним критерієм логічно виділити органи загального забезпечення безпеки підприємницької діяльності і органи безпосереднього забезпечення безпеки підприємницької діяльності. Для науки адміністративного права даний підхід не є но-

вим, адже до такого поділу вдавалися такі вчені, як В. А. Ліпкан, А. І. Стахов та ін. Так, О. В. Сердюченко у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України» ділить органи державної влади за функціональним критерієм на підсистеми щодо здійснення ними державної енергетичної політики [1].

Використовуючи наукову класифікацію вищезазначених авторів, до органів загального забезпечення безпеки підприємницької діяльності ми відносимо: Президента України як главу держави і гаранта національної безпеки, Верховну Раду України як єдиний законодавчий орган, що має право приймати відповідні закони у сфері безпеки підприємницької діяльності, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, що відповідальний за реалізацію державної політики у сфері безпеки підприємницької діяльності, Раду Національної безпеки і оборони України як конституційний орган із забезпечення національної безпеки і оборони України, Службу безпеки України як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, Генеральну Прокуратуру України як державний орган, що здійснює нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління. Однак, незважаючи на важливу роль вищезазначених органів, ми у даній статті не будемо зупинятися на їх структурно-функціональному наповненні щодо забезпечення ними безпеки підприємницької діяльності.

Наразі буде більш доречним зупинитися на розгляді центральних органів виконавчої влади, які безпосередньо, на наш погляд, наділені повноваженнями із забезпечення виконання загальнооб'язкових умов і вимог безпеки та пов'язані з прямим втручанням в адміністративно-господарську, організаційно-розпорядчу та іншу діяльність фізичних осіб—підприємців та юридичних осіб. Отож, на наше глибоке переконання, забезпечення функ-

ціонального наповнення органів державної влади щодо реалізації ними державної політики у сфері безпеки підприємницької діяльності фактично закріплене за такими суб'єктами виконавчої влади: Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною службою України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, Державною реєстраційною службою України, Антимонопольним комітетом України, а також Міністерством промислової політики України та Міністерством доходів і зборів України.

Відповідно до визначених завдань *Міністерство економічного розвитку і торгівлі* наділене значними повноваженнями у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності. Переглянувши їх крізь призму детального аналізу, ми дійшли висновку, що, незважаючи на значний масив повноважень, у них існують певні недоліки. Так, при фактичному закріпленні формування завдань у сфері безпеки підприємницької діяльності міністерство безпосередньо не наділене можливістю формувати дану політику, що, на нашу думку, є чи не найважливішим способом забезпечення безпеки підприємницької діяльності.

Вдавшись до більш повного аналізу, доходимо висновку, що фактично міністерство формує державну політику забезпечення безпеки підприємницької діяльності, адже відповідно до п. 4 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України до його завдань належить погодження прогнозів розвитку галузей економіки на середньотактичний період, проекти програм розвитку галузей економіки, Міністерство бере участь у розробленні механізму забезпечення економічної безпеки держави, детінізації економіки та відповідних заходів, забезпечує формування державної політики у сфері розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та нормативно-правове регулювання у зазначених сферах [2]. Відповідно до виникнення у цих сферах ризиків та загроз виникає необхідність формування безпосередньої державної політики у сфері забезпечення безпеки

підприємницької діяльності, тому доцільно було б прямо відобразити функцію участі Міністерства економічного розвитку і торгівлі у формуванні державної політики у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності. У такому разі міністерство зможе більш ефективно працювати щодо подолання різних негативних факторів та фактично стане суб'єктом протидії ризикам, загрозам у підприємницькій діяльності.

Якщо Міністерство економічного розвитку і торгівлі має, крім вищезазначених повноважень у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності, ряд інших завдань та функцій, то безпосередньо для реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, реалізації державної регуляторної політики, дозвільної системи та ліцензування у сфері господарської діяльності, створений спеціально уповноважений орган виконавчої влади — *Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва*, який чи не найбільше відповідно до своїх повноважень забезпечує безпеку підприємницької діяльності.

Згідно з Положення про Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, затвердженим Указом Президента України від 30.03.2012 р. [3], зокрема відповідно до пункту 4, служба: готує та подає в установленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сфері розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, державної політики у сфері ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; проводить аналіз проектів регуляторних актів, що подаються для погодження, та відповідних аналізів регуляторного впливу та приймає рішення про погодження таких проектів або про відмову в їх погодженні; проводить аналіз стану здійснення заходів щодо реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; погоджує нормативно-правові акти з питань державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, розроблені центральними органами виконавчої влади; розробляє основні

напрями розвитку державної політики у сфері ліцензування; бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань видачі документів дозвільного характеру та погоджує їх в установленому порядку та інше.

Переглянувши перелік цих завдань, можна констатувати факт, що участь даного органу виконавчої влади у здійсненні державної політики щодо забезпечення безпеки підприємницької діяльності прямо не зазначена, але політика, яку він формує, відображає захист суб'єктів підприємницької діяльності від потенційних загроз, а отже, фактично впливає на цілісне здійснення останньої.

Дослідивши всі повноваження Держпідприємництва, ми дійшли висновку, що значна частина їх дублюється з повноваженнями інших центральних органів виконавчої влади.

Так, наприклад, повноваження Держпідприємництва щодо здійснення нагляду за дотриманням органами ліцензування та ліцензіатами законодавства у сфері ліцензування та здійснення в межах своїх повноважень контролю за дотриманням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру перетинаються із завданнями Державної реєстраційної служби України.

До того ж виникає питання з приводу розроблення Держпідприємництвом наукових програм та механізмів, скерованих на забезпечення безпеки підприємницької діяльності від свавільних та корумпованих дій органів державної влади. Адже, за словами В. Пшонки, за минулий рік призупинено реєстрацію 250 тис. підприємств, а нових зареєстровано тільки 30%, тож тиск контролюючих та правоохоронних органів у цій сфері є просто вбивчим, оскільки такий результат є наслідком саме їхньої «активної діяльності» [4]. Тому доречним буде навести таке формулювання щодо повноважень Держпідприємництва у положенні про нього: розроблення наукових програм та механізмів щодо запобігання та протидії адміністративним бар'ерам; звернення до органів державної влади, їх посадових осіб, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо захисту та відновлення прав суб'єктів підприємницької діяльності.

Продовжити аналіз інституціонального механізму щодо забезпечення безпеки підприємницької діяльності варто органом державної влади зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та формування конкурентної політики. Таким органом є *Антимонопольний комітет України* (далі — АМКУ), діяльність якого регулюється Законом України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р.

На перший погляд, Комітет не має безпосереднього відношення до забезпечення безпеки підприємницької діяльності, а отже, і до формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки підприємницької діяльності. Але, переглянувши його завдання та повноваження крізь призму детального аналізу, ми дійшли висновку, що АМКУ бере участь у здійсненні даної політики, оскільки відповідно до ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» одним із його завдань є «здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом...» та «методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції» [5]. Безумовно, захист економічної конкуренції є тим елементом діяльності, що сприяє задоволенню інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та забезпеченню їх безпеки.

У наукових колах точаться суперечки щодо того, чи дійсно АМКУ лише «обслуговує» і здійснює державний контроль за дотриманням чесних правил гри конкуруючих суб'єктів на ринку чи виконує переважно функції судового органу — розглядає справи про порушення антимонопольного законодавства України та приймає рішення за результатами розгляду. І варто сказати, що виконання АМКУ функцій, притаманних органам правосуддя, є прямим порушенням ст. 124 Конституції України, згідно з якою: «Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається» [6].

Все це в сумі становить актуальну проблему для суб'єктів господарювання та забезпечення їх безпеки, адже вони повинні чітко уявляти, з ким мають справу і які даному органу державної влади надано повноваження, що, в кінцевому результаті, впливає на розвиток, прогрес та ефективність окремого суб'єкта підприємницької діяльності і відбивається на рівні їх безпеки. Але в ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» закріплено невичерпний перелік дій, які складають повноваження даного органу, причому закінчується вказана стаття положенням «здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції...» [5]. Виходить, що повноваження АМКУ можуть бути вказані, крім інших законодавчих актів, і в підзаконних нормативно-правових актах, що порушує ч. 2. ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [6]. На наше переконання, повноваження АМКУ мають містити вичерпний перелік і мати певні межі, адже від їх чіткого визначення залежить глибина правового впливу на функціонування суб'єктів підприємницької діяльності та забезпечення їх безпеки.

Аналізуючи повноваження АМКУ, зазначимо, що деякі науковці, наприклад О. В. Когут, ставлять під сумнів наділення цього органу широкими правоохоронними повноваженнями юрисдикційного характеру, підкреслюючи те, що АМКУ, «будучи органом виконавчої влади, має право розглядати справи як щодо монополістичних правопорушень, так і недобросовісної конкуренції. Остання категорія справ має певну специфіку, тому що пов'язана з промисловою власністю» [7].

Однак ми дотримуємось дещо іншої точки зору і маємо погодитися з Ю. В. Журиком, який вважає, що через певний час виникне необхідність у створенні окремого органу щодо регулювання конкурентних відносин, наприклад, Комітету з розвитку конкуренції [8].

Дану думку вважаємо правильною і доречною, адже суб'єкти підприємниць-

кої діяльності мають бути впевнені, що органи державної влади і зокрема АМКУ не виступатимуть перепоною щодо їх діяльності у зв'язку з надзвичайними повноваженнями, а також — зовнішню загрозою їх безпеці чи перешкодою у вигляді адміністративного бар'єру.

Специфічним органом державної влади, який бере активну участь у забезпеченні безпеки підприємницької діяльності, є *Державна реєстраційна служба України* (далі — *Укрдержреєстр*). Згідно з Положенням про Державну реєстраційну службу України, затвердженим Указом Президента України від 06.04.2011 р., Укрдержреєстр є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб—підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади міста Києва, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [9].

З низки завдань, які покладені на Укрдержреєстр, нас цікавить здійснення ним державного нагляду за дотриманням законодавства у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб—підприємців, а також вжиття ним заходів до запобігання порушенням у зазначеній сфері та прийняття відповідних обов'язкових до виконання рішень. Саме це завдання, яке покладене на Укрдержреєстр п. 4 вищезазначеного Положення, і визначає даний орган як такий, що бере активну і безпосередню участь у забезпеченні безпеки підприємницької діяльності.

Варто зауважити, що державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності є однією з найвагоміших процедур, що безпосередньо впливає на економіку країни в цілому та безпеку підприємницької діяльності зокрема. З одного боку, відповідно до підпункту 31 п. 4 Поло-

ження, на Укрдержреєстр покладено завдання щодо вдосконалення законодавства у цій сфері, що передбачає створення спрощеної моделі реєстрації підприємців, спрямованої на дебіюрократизацію економіки країни, упорядкування дозвільних і контрольних функцій держави стосовно суб'єктів підприємницької діяльності. А з іншого боку, на етапі реєстрації суб'єктів господарювання істотною умовою стає здійснення цілого комплексу заходів щодо попередження правопорушень у сфері підприємництва.

Не можна не відмітити той факт, що державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності стала менш бюрократизованою. Реєстрація підприємств, за наявності повного пакета документів у державного реєстратора, здійснюється протягом трьох робочих днів. На наступний день після реєстрації видається або видається на руки засновнику або уповноваженій особі один з оригіналів статутних документів з відміткою державного реєстратора про реєстрацію приватного підприємства та виписка з Єдиного державного реєстра.

Проте перед Державною реєстраційною службою стоїть ще ряд завдань щодо коригування та вдосконалення законодавства у зазначеній сфері. До того ж, на нашу думку, Укрдержреєстр, будучи центральним органом виконавчої влади, може формувати відповідно до покладених на нього завдань та функцій державну політику, без координації його Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України. Це дасть змогу більш широкого маневру у прийнятті рішень для виконання прямих обов'язків, а також унеможливить перекладення відповідальності одного органу на інший.

Підсумовуючи вищезазначене, відмітимо, що схема забезпечення безпеки підприємницької діяльності, на наш погляд, могла б мати такий вигляд: Міністерство економічного розвитку і торгівлі та Державна служба з питань регуляторної політики та підприємництва з іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких ми розглядали вище, подають пропозиції Кабінету Міністрів України щодо питань захисту підприємницької діяльності та забезпечення їх безпеки, які після свого

схвалення будуть втілені у програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Насамкінець, завершальною стадією зазначеного процесу стане ухвалення Верховною Радою України відповідної Програми.

Теперішня система центральних органів виконавчої влади, що фактично бере участь у забезпеченні безпеки підприємницької діяльності, є неефективною, адже виявлені численні дублювання їх функцій та відсутність бажаного результату у даній сфері є тому яскравим свідченням.

Виходом з цієї ситуації стане перехід від принципу галузевої до функціонально-галузевої побудови системи центральних органів виконавчої влади, що забезпечуватимуть безпеку підприємницької діяльності. Для цього необхідно частково об'єднати повноваження та завдання центральної виконавчої влади, на основі функції формування державної політики у даній сфері та здійснити оптимізацію їх чисельності, внутрішньо-структурної складової та функціонального наповнення.

Пропонуємо таку концептуальну модель системи центральних органів виконавчої влади: очолити її має центральний орган виконавчої влади з питань реалізації державної політики та управління безпекою підприємницької діяльності — Державна служба України з питань безпеки підприємництва, яка буде здійснювати безпосереднє, загальне керівництво у даній сфері. Його внутрішня структура повинна складатися з департаментів, кожен з яких буде відповідати за певний напрям роботи, та департамент з питань реалізації державної політики у даній сфері. Решта органів центральної виконавчої влади, що безпосередньо стосуються адміністративно-правового забезпечення безпеки підприємницької діяльності, повинні бути реорганізовані (Державна служба з питань регуляторної політики та підприємництва) та всіляко сприяти їй (Міністерство економічного розвитку і торгівлі). А інші органи державної влади, які за своїм статусом є нижчестоящими, повинні за принципом субординації підпорядковуватися зазначеній службі. Це дозволить на макси-

мально ефективному рівні досягти високих показників у забезпеченні безпеки підприємницької діяльності та реалізації відповідної політики у даній сфері.

ПРИМІТКИ

1. Сердюченко О. В. Адміністративно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Сердюченко. — К., 2009 — 212 с.
2. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України від 31.05.2011 р. № 634/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=167021&catid=3289.
3. Про Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва : Указ Президента України від 30.03.2012 р. № 237/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/237/2012#n45>.
4. Проблеми тиску з боку контролюючих та правоохоронних органів на підприємницьку та господарську діяльність : прес-конференція генерального прокурора України В. Пшонки від 30.05.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://komitet.kharkov.ua/ru/problemi-tisku-z-boku-kontroliuiuchikh-ta-pravoohoronnikh-orghaniv-na-pidpriemnits-ku-ta-ghosroda>.
5. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. Когут О. В. Особливості правового статусу Антимонопольного комітету України / О. В. Когут // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2002. — № 1. — С. 93.
8. Журик Ю. В. Антимонопольно-конкурентне право України : навч. посіб. / Ю. В. Журик. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — С. 53.
9. Про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 401/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.drsvu.gov.ua/show/41>.

Банк Ростислав. Безопасность предпринимательской деятельности как задание центральных органов исполнительной власти Украины.

В статье осуществлен анализ действующего законодательства и определены в соответствии с ним центральные органы исполнительной власти, которые непосредственно участвуют в обеспечении безопасности предпринимательской деятельности в Украине. Ключевые слова: безопасность, обеспечение безопасности предпринимательской деятельности, центральные органы исполнительной власти.

Bank Rostyslav. Security of the enterprise activity as the task of executive power authorities of Ukraine.

The article analyzes the legislation and determined according to it central authorities, which take part in security business of the enterprise activity in Ukraine. Key words: security, security business, central government.