

УДК 338.2:346.9

Уляна Митник

Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя

## ШЛЯХИ УСУНЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ТА НОРМАТИВНИХ ПРОТИРІЧ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МАЛИМ БІЗНЕСОМ

*Анотація.* Розкрито проблеми державного управління малим бізнесом. Розглянуто законодавчу та нормативну базу, яка регулює управління малим підприємництвом. Виявлено законодавчі та нормативні протиріччя у сфері державного управління малим бізнесом. Запропоновано шляхи усунення колізійності законодавства.

*Ключові слова:* малий бізнес, протиріччя, колізійність, державне управління, законодавство, законодавчий акт, нормативно-правовий акт.

Уляна Митник

## ПУТИ УСТРАНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И НОРМАТИВНЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МАЛЫМ БИЗНЕСОМ

*Аннотация.* Раскрыты проблемы государственного управления малым бизнесом. Рассмотрена законодательная и нормативная база, регулирующая управление малым предпринимательством. Выявлены законодательные и нормативные противоречия в сфере государственного управления малым бизнесом. Предложены пути устранения коллизионности законодательства.

*Ключевые слова:* малый бизнес, противоречия, коллизионность, государственное управление, законодательство, законодательный акт, нормативно-правовой акт.

Ulyana Mytnyk

## WAYS OF REMOVAL OF LEGISLATIVE AND REGULATORY CONTRADICTIONS IN SPHERE OF SMALL-SCALE BUSINESS STATE ADMINISTRATION

*Abstract.* Author investigated the problems of small-scale business state administration. The legislative and regulatory basis which regulates the small-scale business management was considered in the article. Legislative and regulatory contradictions were revealed in sphere of small-scale business state administration. The ways of removal of the conflictness were offered.

*Keywords:* small-scale business, contradictions, conflictness, state administration, legislation, legal act, normative legal act.

**Постановка проблеми.** В сучасній ринково орієнтованій економіці молодій Україні інститут малого бізнесу відіграє важливу роль у її становленні. Його розвиток неможливий без відповідного законодавчого та нормативно-правового забезпечення, що зумовлює актуальність даної теми. Зокрема, досвід зарубіжних держав свідчить, що належне

функціонування умовно незалежної економічної системи загалом на перших етапах потребує державного регулювання.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Проблемам розвитку малого бізнесу присвячено багато робіт таких сучасних вчених, таких як З. Герасимчук, М. Амигуд, О. Ройтер, М. Чумаченко, М. Білопольський, І. Барановська, В. Орлова, М. Небава, Ю. Черкасова, О. Костусєв, В. Ляшенко, А. Просуленко.

У працях вказаних вчених наголошується на важливості функціонування малого бізнесу та проблемах його становлення. Зокрема, О. Костусєвим було проведено дослідження розвитку малого бізнесу, результати якого показали, що малий бізнес займає провідне місце в економіці розвинутих країн. Про це свідчить те, що у малому бізнесі зайнято від 46% до 78% населення, а також те, що частка малих підприємств у валовому внутрішньому продукті становить від 51% до 58,5% [10].

В. Ляшенко та А. Просуленко стверджують, що впровадження нового Податкового кодексу посилює тиск на малий бізнес і ставить його під загрозу знищення. Тому чинна система оподаткування потребує удосконалення. Наприклад, для фізичних осіб підприємців потрібно впровадити диференційований фіксований місячний податок та скасувати норму щодо заборони іншим платникам включати до своїх витрат суми, витрачені на придбання товарів, робіт, послуг у фізичних осіб-підприємців. Крім цього, автори наголошують на необхідності внесення змін до Господарського Кодексу України приведення кола підприємств, що працюють за спрощеною системою оподаткування, до критеріїв мікропідприємств в ЄС [11].

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження проблем державного управління малим бізнесом, виявлення законодавчих та нормативних колізій у сфері державного управління малим бізнесом та шляхи їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** На даний час Україна має колізійне законодавче та слабо обґрунтоване нормативно-правове забезпечення державної політики щодо підтримки малого підприємництва. На розвиток малого бізнесу негативно впливає значна кількість неузгоджених нормативно-правових актів, часті зміни законодавства. Все це зумовлює неефективність управління малим бізнесом. Наприклад, колізійними є норми Податкового кодексу України (ПК). Так, загальні норми звітності та декларування можуть бути застосовані до платників єдиного податку попри спеціальні норми звітності, визначені Указом про спрощену систему оподаткування. Тобто, якщо зараз підприємці, які працюють за спрощеною системою оподаткування, звітують за особливими – спрощеними правилами, то за новим податковим законодавством до них може бути застосована і загальна система звітності та декларування, а для цього необхідними є послуги бухгалтера.

Наступною проблемою є застосування фіксованого податку на ринках. З одного боку, підприємець, який здійснює свою діяльність на ринку, є платником ринкового збору. Однак згідно ПК ринковий збір скасований з 1 січня 2011 року. Хоч і у ПК існує правило „всі неузгодженості, колізії правових норм повинні трактуватися на користь платника податків” [4], проте досі на практиці воно не знайшло свого втілення, оскільки колізійні норми завжди трактуються не на користь підприємців. Підтвердженням є судова практика, коли лише суди ставали на бік підприємців.

Недосконалим є інститут відповідальності за податкові правопорушення. Зокрема, податковим законодавством не закріплюється необхідність встановлення наявності вини при вчиненні правопорушень. Тобто платник податків може бути притягнутий до відповідальності незалежно від наявності чи відсутності в його діянні умислу чи необережності. В окремих пострадянських державах інститут вини встановлюється ПК, наприклад у Російській Федерації.

Також немає чіткого визначення віку, з якого настає відповідальність платника податків в Україні.

Не визначеними є суми збитку, при яких настає фінансова відповідальність. Так наприклад, це підтверджує ст. 120 ПК. Потрібно зазначити, що у Кримінальному кодексі

(КК) є ст. 212, об'єктивною стороною якої охоплюються майже аналогічні дії. При цьому, в диспозиції ч.1, ч.2, ч.3 ст. 212 КК вказано на необхідність заподіяння даним діянням збитків у значних, великих та особливо великих розмірах відповідно [3, с.98].

Протирічать один одному п.73.3 ПК та п.78.1.1, 78.1.4, 78.1.9 ПК. Так, п.73.3 ПК надає платнику податків право надавати пояснення на запит органу державної податкової служби протягом місяця з дня отримання такого запиту, а п.78.1.1, 78.1.4, 78.1.9 ПК надають право органу державної податкової служби провести позапланову перевірку, якщо платник податків не надасть пояснення на запит протягом 10 робочих днів з дня отримання запиту [4].

Не передбаченою є відповідальність держави в особі уповноважених органів за необґрунтовані дії щодо підприємців, хоча така норма існує в Конституції України та інших кодифікованих актах. В ПК немає також таких понять як обставини, що пом'якшують і обтяжують покарання, хоча такі обставини є визначеними, наприклад, ст.66 та 67 КК України [3, с.26-27], ст.34 та 35 КпАП України [2]. Такі обставини передбачені також ПК Російської Федерації.

Невизначеним є питання про те, що має на увазі законодавець у п.37.3.3. ПК, згідно з яким втрата особою ознак платника податку, які визначені цим Кодексом, є однією з підстав припинення податкового обов'язку [4]. При аналізі п.184.8 ПК можна зробити висновок, що анулювання реєстрації особи як платника податку не тягне за собою припинення його податкових зобов'язань, які виникли до моменту такого анулювання. Заходом врегулювання даного питання повинно стати чітке визначення ознак платника податку, які має на увазі законодавець у п.37.3.3. ПК.

Недосконалою є і глава 8 „Перевірки” ПК. Так, ст.75 вказує на такі види перевірок як камеральні, документальні та фактичні. Крім того, глава 8 ПК визначає порядок проведення таких перевірок. Потрібно зазначити, що існують ще зустрічні звірки, що визначено у п.73.5. ПК. Вони не відносяться до перевірок та порядок їх проведення чинним ПК не визначено. Натомість законодавець вказує, що вони проводяться у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Без сумніву, зустрічні звірки є одним з видів контролю за своєчасністю та повнотою сплати податків. Тому логічно було б віднести зустрічні звірки до видів перевірок та визначити порядок їх проведення у ПК без відсилання на підзаконний нормативний акт.

В п.20.1.40 визначене право органів податкової служби звертатися до суду з заявою про вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських та бухгалтерських документів у випадках, передбачених цим Кодексом [4]. Проте забороняється вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських, бухгалтерських та інших документів за винятком випадків, передбачених кримінально-процесуальним законом. Дане положення підтверджує п.4 ч.1 ст.8 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність”, який містить норму такого змісту: „Вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських документів забороняється, крім випадків, передбачених кримінально-процесуальним законом” [7]. Така ж норма існує і в ст. 12 Закону України „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”: „Вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських документів забороняється, крім випадків, передбачених кримінально-процесуальним законом” [8]. Таким чином вилучення оригіналів документів неможливе навіть за рішенням суду, а тільки в разі порушення кримінальної справи, порядок провадження якої визначається Кримінально-процесуальним кодексом України. За таких умов існування п.20.1.40 Податкового кодексу є непотрібним.

Потрібно зазначити, що крім колізійного законодавства існує тиск державних органів влади на підприємництво, що перш за все виявляється у недостатньо врегульованих перевірках. Це може бути проілюстровано наведеним нижче прикладом.

Управління у справах захисту прав споживачів у м. Києві за наслідками перевірки господарської діяльності ФОП було винесено постанову про накладення санкцій за реалізацію товару, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні. У документах, згідно яким передано цей товар на реалізацію, відсутні реєстраційні номери сертифікатів

відповідності або свідоцтв про визнання відповідності. В якості штрафних санкцій з підприємця було стягнуто близько 64000 гривень. При винесенні цієї постанови посадові особи Управління у справах захисту прав споживачів у м. Києві не звернули увагу на те, що підприємцем здійснювалась реалізація меблів вітчизняного виробництва, які не підлягають обов'язковій сертифікації в Україні. Вичерпний перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, затверджено наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 1 лютого 2005 р. № 28, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 4 травня 2005 р. за № 466/10746. Меблеві вироби, вироблені в Україні, не входять до зазначеного переліку продукції. Тому відстоювання інтересів бізнесу в умовах сучасної законодавчої та політичної нестабільності в Україні залежить від самих бізнесменів, від їхньої активної та впевненої позиції та знання законодавчої бази.

Правові обмеження в державному регулюванні підприємницької діяльності виражаються, в основному, у встановленні різних правових обтяжень суб'єктів підприємництва. Це, зокрема, необхідність легітимації суб'єктів підприємницької діяльності (обов'язок суб'єктів підприємництва здійснити державну реєстрацію відповідно до Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців” від 15.05.2003 р. [5]), ліцензування (обов'язок одержати ліцензію на здійснення видів діяльності, зазначених у Законі України „Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 01.06.2000 р. [6]), дотримання правил про забезпечення безпеки і якості товарів, робіт і послуг (обов'язок одержати відповідний сертифікат відповідно до Закону України „Про підтвердження відповідності” від 11.07.2001 р. [9]) тощо. У законодавстві кількість правових стимулів є набагато меншою порівняно з правовими обмеженнями. Суть стимулюючого впливу виявляється в певному розширенні свободи для суб'єктів підприємницької діяльності, наданні їм нових можливостей. Хоч згідно з чинним законодавством стимулюючий вплив провадиться, зокрема, щодо малого бізнесу, проте втілення його в життя досі є надто низьким. Тому законодавство повинно передбачати дієвий стимулюючий вплив на підприємницьку діяльність, зокрема і на малий бізнес, та збільшення кількості стимулюючих норм. Для оптимізації державного регулювання малого підприємництва необхідно визначити збалансоване співвідношення правових стимулів та обмежень.

Ст. 42 Конституції України забезпечує кожному право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом [1, с.11]. Ця норма має свій розвиток у Господарському кодексі України, інших законодавчих та нормативно-правових актах, серед яких потрібно назвати Закон України “Про державну підтримку малого підприємництва” від 19.10.2000 р. і Указ Президента України “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва” від 03.07.1998 р. № 727/98. Законом України від 21.12.2000 р. прийнята Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні.

Малий бізнес відіграє важливу роль в економічній та соціальній сферах життя, сприяє зменшенню безробіття, створюючи нові робочі місця, збільшує бюджетні надходження. Наприклад, в США малі підприємства складають 99,7% всіх приватних підприємств держави і забезпечують при цьому зайнятість більше половини працівників приватного сектору країни. Мале підприємництво є також важливою складовою української економіки. Наприклад, в Києві більше 25% населення працює на малих підприємствах [12].

Для сприяння розвитку малого бізнесу потрібно подолати високий рівень бюрократизму, корупції, фіскального тиску держави, удосконалити систему оподаткування та систему боротьби з недобросовісною конкуренцією. Крім цього, необхідно вирішити проблему кадрового забезпечення малого бізнесу, оскільки малі підприємства, як правило, не мають можливостей для залучення висококваліфікованих, а відповідно й високооплачуваних менеджерів та бухгалтерів.

**Висновки.** Таким чином, необхідним є приведення українського законодавства у відповідність з міжнародним. Водночас, приймаючи норми міжнародного права потрібно враховувати специфіку економічної системи нашої держави. При цьому, всі норми мають

бути не лише формально закріпленими, а й бути придатними до використання. Наприклад, хоч основні напрями підтримки малого бізнесу є законодавчо закріпленими, але на практиці впровадження їх у життя виявилось складним. Основними причинами цього є не лише недостатність фінансових ресурсів, а й складність реформування економіки в сучасних умовах. Доцільним є законодавче вирівнювання умов діяльності в малому бізнесі з умовами діяльності в інших секторах економіки.

Отже, для нормального функціонування малого підприємництва мають бути забезпечені такі основні умови:

- стабільна національна грошово-кредитна система та законодавство;
- усунення колізій у законодавстві;
- пільгова система оподаткування;
- дієва система інфраструктурної підтримки малого бізнесу;
- державна фінансова та матеріально-технічна підтримка;
- ефективний захист інтелектуальної власності;
- спрощена процедура регулювання підприємницької діяльності;
- правовий захист малого підприємництва;
- формування в суспільстві привабливого іміджу малого підприємництва.

У зв'язку з цим своєчасною і доцільною була б ініціатива розробки інституційних засад Економічної Конституції України. Власне вона мала б регламентувати економічну діяльність, у тому числі і діяльність у сфері малого бізнесу, що, без сумніву, матиме суттєвий вплив на ліквідацію хаотичності в розвитку малого бізнесу та впорядкування його діяльності.

#### **Використана література:**

1. Конституція України. – Харків: ФОП Стеценко І. І., 2009. – 40 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К.: Велес, 2010. – 176 с.
3. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 18 січ. 2011 р.: (ОФЦ. ТЕКСТ). – К.: ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 212 С. – (Кодекси України).
4. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №13-14, №15-16, №17. – 112 с.
5. Закон України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №31-32. – 263 с.
6. Закон України „Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 01 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №36. – 299 с.
7. Закон України „Про оперативну-розшукову діяльність” від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №22. – 303 с.
8. Закон України „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №35. – 358 с.
9. Закон України „Про підтвердження відповідності” від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №32. – 169 с.
10. Костусев О. О. Малий бізнес та формування конкурентного середовища / О. О. Костусев // Формування ринкових відносин в Україні. Зб. наук. праць / Наук. ред. І. К. Бондар. – К. – 2004. – С. 121.
11. Ляшенко В. І. Вплив Податкового кодексу України на розвиток малого підприємництва: експертні оцінки на етапах обговорення, прийняття та внесення змін / В. І. Ляшенко, А. А. Просуленко // Вісник економічної науки України. – 2011. – №2. – С. 93-111.
12. Реалізація економетричного моделювання розвитку малого підприємництва: (підсумки 8-ї міжнародної науково-практичної інтернет-конференції "Україна наукова") [Електронний ресурс] / Л. В. Ільчук. – Режим доступу: <http://intkonf.org/ilchuk-ly-realizatsiya-ekonometrichnogo-modelyuvannya-rozvitku-malogo-pidpriemnitstva/>.

*Статтю отримано 12 жовтня 2011 року*