

*Олійник А. Ю.,**кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри приватного та публічного права
факультету підприємництва та права
Київського національного університету технологій та дизайну*

РЕГУЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СВОБОДИ ОСОБИ НА ПІДПРИЄМНИЦЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ ПІДЗАКОННИМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ

Анотація. У статті розглянуто поняття та система підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють свободу фізичної особи на підприємницьку діяльність. Проаналізовано праці С.Д. Гусарєва, Л.М. Ганущак-Єфіменко, М.М. Єрмошенко, Н.М. Пархоменко, О.Ф. Скакун та інших авторів. Зроблено висновок, що підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють конституційну свободу людини і громадянина на підприємницьку діяльність, видаються компетентними суб'єктами лише на підставі й на виконання законів, є способом зовнішнього виразу змісту правових норм законів і можуть їх деталізувати чи встановлювати механізми їх реалізації.

Як види підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють конституційну свободу особи на підприємницьку діяльність, пропонується розглядати: 1) загальні акти (постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України); 2) відомчі акти (нормативні накази керівників центральних органів влади); 3) місцеві акти (розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування); 4) локальні акти (нормативні акти підприємств, установ та організацій).

Проведено аналіз конкретних видів підзаконних нормативно-правових актів Верховної Ради України; Президента України; Кабінету Міністрів України. Пропонується характеристика окремих підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють конституційну свободу особи на підприємницьку діяльність в Україні. Даються висновки і рекомендації.

Ключові слова: конституційна свобода особи на підприємницьку діяльність, підзаконні нормативно-правові акти, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, що регулюють конституційну свободу особи на підприємницьку діяльність в Україні.

Постановка проблеми. Регулювання підзаконними нормативно-правовими актами конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність та обмежень зайняття такою діяльністю для окремих категорій фізичних осіб свідчить про їх теоретичну значущість та необхідність вирішення важливих практичних завдань щодо вдосконалення реалізації особою названої конституційної свободи в Україні.

Проблема регулювання конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність в Україні розглядалася вченими-теоретиками, конституціоналістами та юристами інших галузей права. Авторами пропонуються різні визначення та система регулювання підзаконними нормативно-правовими актами

конституційних свобод, включаючи і свободу фізичної особи на підприємницьку діяльність. Дослідження окремо регулювання підзаконними нормативно-правовими актами конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність в Україні ще не проводилися.

Метою дослідження є регулювання конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність в Україні підзаконними нормативно-правовими актами.

Відповідно до мети завданнями дослідження є: а) аналіз різних поглядів авторів щодо проблеми правового регулювання конституційних прав і свобод особи, включаючи і свободу на підприємницьку діяльність; б) формулювання поняття правового регулювання конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність в Україні підзаконними нормативно-правовими актами; в) характеристика окремих видів підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють конституційну свободу особи на підприємницьку діяльність в Україні; г) пропозиція висновків і рекомендацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Підзаконні нормативно-правові акти видаються лише на підставі і на виконання законів. Вони є елементом зовнішньої форми права, що характеризується як спосіб зовнішнього виразу змісту правових норм. Підзаконний нормативно-правовий акт, що регулює основні свободи людини, – це результат нормотворчої діяльності компетентних органів держави (їх посадових осіб), уповноважених на те державою органів та посадових осіб місцевого самоврядування, об'єднаних громадян по встановленню, введенню в дію, зміні і відміні нормативно-правових документів, які деталізують окремі положення законів та встановлюють механізми реалізації основних свобод. Існують різні класифікації підзаконних нормативно-правових актів. Їх можна поділяти за такими критеріями: а) часом і територією дії; б) колом осіб, на яких вони діють; в) суб'єктами, що прийняли такі акти; г) залежно від групи конституційних свобод (загальних чи спеціальних), що регулюються такими актами, та ін. [1, с. 210]. Із приводу поняття і системи нормативно-правових актів, що регулюють суб'єктивні права особи, є різні позиції авторів.

Так, С.Д. Гусарєв визначає підзаконний нормативно-правовий акт, що регулює основні свободи людини, як результат нормотворчої діяльності компетентних органів держави (їх посадових осіб), уповноважених на те державою органів та посадових осіб місцевого самоврядування, об'єднаних громадян по встановленню, введенню в дію, зміні й відміні нормативно-правових документів, які деталізують окремі положення законів та вста-

новлюють механізми реалізації основних свобод [2, с. 134]. Отже, С.Д. Гусарев підкреслює, що видавати підзаконні нормативно-правові акти можуть компетентні органи держави, органи місцевого самоврядування, окремі об'єднання громадян та їх посадові особи, що уповноважені на те державою.

Н.М. Пархоменко вважає, що підзаконні нормативно-правові акти містять норми, які мають низку специфічних ознак, видаються лише уповноваженими органами держави у визначеній формі з метою конкретизації та на виконання законів. Далі вчена суперечить власному висновку і стверджує, що відповідно до Конституції України підзаконні нормативно-правові акти видають: а) Президент України (ст. 106); б) Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади (ст. 117); в) Верховна Рада та Рада міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 135); г) голови місцевих державних адміністрацій (ст. 118); д) органи місцевого самоврядування та їх посадові особи (ст. 143, 144) [3, с. 346–347]. Отже, Н.М. Пархоменко, наголошуючи на тому, що підзаконні нормативно-правові акти видають лише органи держави, далі пише про те, що й органи місцевого самоврядування також видають підзаконні нормативно-правові акти. Однак їх ніяк не можна віднести до державних органів.

О.Ф. Скакун вважає, що нормативно-правовий акт видається на основі закону, відповідно до закону і спрямований на його виконання шляхом конкретизації законодавчих приписів або встановлення первинних норм. Вона наголошує на тому, що його підзаконність не означає меншу юридичну обов'язковість і посідає важливе місце в системі правового регулювання, оскільки забезпечує виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин. На її думку, систему підзаконних нормативно-правових актів становлять: а) загальні; б) відомчі; в) місцеві; г) локальні акти [4, с. 377–380]. Отже, О.Ф. Скакун серед підзаконних нормативно-правових актів виділяє і локальні, тобто акти підприємств, установ, організацій, що приймаються їх керівниками в межах їхньої компетенції і поширюються у сфері трудової і службової діяльності, включаючи і підприємницьку (накази, інструкції, статuti, правила, положення, програми тощо).

Узагальнюючи позиції різних авторів щодо поняття і системи підзаконних нормативно-правових актів, можемо сформулювати поняття правового регулювання конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність в Україні підзаконними нормативно-правовими актами. Названі нормативно-правові акти: 1) встановлюються: а) органом законодавчої влади України; б) Президентом України; в) органами і посадовими особами виконавчої і судової влади; в) контрольно-наглядовими органами держави; г) органами і посадовими особами місцевого самоврядування; г) підприємствами, установами, організаціями і об'єднаннями громадян та їх органами; 2) видаються на підставі і на виконання законів; 3) деталізують норми законів або встановлюють механізми їх реалізації; 4) мають загальне, відомче, місцеве і локальне значення і регулюють конституційну свободу особи на підприємницьку діяльність у відповідних правовідносинах.

Отже, підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють конституційну свободу людини і громадянина на підприємницьку діяльність, видаються компетентними суб'єктами лише на підставі і на виконання законів, є способом зовнішнього

виразу змісту правових норм законів і можуть їх деталізувати чи встановлювати механізми їх реалізації.

Розглянемо підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють конституційну свободу особи на підприємницьку діяльність в Україні. Серед таких актів, на нашу думку, можна виділяти: 1) постанови Верховної Ради України; 2) укази Президента України; 3) постанови Кабінету Міністрів України; 4) накази керівників центральних органів влади; 5) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; 6) нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 7) нормативні акти підприємств, установ та організацій тощо.

Постанова Верховної Ради України «Про Засади державної політики України в галузі прав людини» від 17 червня 1999 р. закріплює принципи та основні напрями державної політики в забезпеченні конституційних свобод людини і громадянина, включаючи і конституційну свободу особи на підприємницьку діяльність. Важливим видом підзаконних актів парламенту є постанови щодо: а) заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини; б) проведення парламентських слухань. Серед постанов щодо щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого з прав людини, де деталізуються окремі конституційні свободи людини і громадянина (включаючи і свободу підприємницької діяльності), можна виділити такі: 1) Про першу щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні від 7 грудня 2000 р.; 2) Про щорічну доповідь Уповноваженого про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні від 15 травня 2003 р.; 3) Про щорічну доповідь Уповноваженого про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні від 7 липня 2005 р.; 4) Про щорічну доповідь Уповноваженого про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні від 5 квітня 2011 р.; 5) Про спеціальну доповідь Уповноваженого з прав людини «Стан дотримання та захисту прав дитини в Україні» від 5 квітня 2011 р. тощо [6, с. 212].

Так, М.М. Єрмошенко і Л.М. Ганушак-Єфіменко, підкреслюючи важливу роль законодавства в процесі реалізації свободи на підприємницьку діяльність під час формування нового механізму інноваційного саморозвитку, приводять прийняту Верховною Радою України постанову «Про рекомендації парламентських слухань на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації», в якій визначено основні складники Концепції розвитку національної інноваційної системи, до котрих віднесено такі: структурна перебудова економіки, прогнози та пріоритети; розвиток науково-технічного потенціалу і формування інноваційної інфраструктури; стимулювання інноваційної активності суб'єктів господарювання; фінансова підтримка інноваційної діяльності; розвиток ринку наукоємної продукції та послуг; розвиток інноваційної культури, формування системи генерації і поширення знань, підготовка кадрів високої кваліфікації, вдосконалення системи, форм і методів освіти та професійної підготовки; система правової охорони і використання інтелектуальної власності [5, с. 53–54]. Отже, Верховна Рада України, крім урегулювання свобод людини шляхом прийняття законів, приймає ще й підзаконні нормативно-правові акти, які деталізують та встановлюють механізми реалізації окремих норм Конституції та законів України щодо регулювання конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність.

Серед указів Президента України, які регулюють конституційну свободу особи на підприємницьку діяльність, слід відзначити такі: 1) Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності від 3 вересня 2007 р.; 2) Про невідкладні заходи щодо вдосконалення державного регулювання господарської діяльності від 9 серпня 2008 р.; 3) Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції від 20 вересня 2019 р. тощо. Так, Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» передбачено, що Кабінет Міністрів України до 1 грудня 2019 р. має вжити заходів щодо зменшення нелегальної зайнятості, зокрема, шляхом детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення, запровадження механізмів стимулювання роботодавців легалізувати оформлення трудових договорів, посилення відповідальності за порушення законодавства про працю та порушення платником податків порядку подання інформації про фізичних осіб – платників податків [7]. Отже, вимога Президента України щодо легалізації оформлення трудових договорів, посилення відповідальності за порушення законодавства про працю та порушення платником податків порядку подання інформації щодо працюючих фізичних осіб розповсюджується і на підприємців та підприємницьку діяльність і має сприяти регулюванню конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність.

Нормативні постанови Кабінету Міністрів України регулюють окремі положення конституційних свобод особи на підприємницьку діяльність в Україні. Так, Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1995 р. «Про Український фонд підтримки підприємництва» закріплює, що з метою сприяння реалізації державної політики підтримки підприємництва було створено Український фонд підтримки підприємництва, основними завданнями якого є: а) сприяння реалізації державної політики розвитку підприємництва шляхом залучення й ефективного використання фінансових ресурсів на поворотній і безповоротній основі, фінансування цільових програм та проектів, часткової сплати відсотків за видані підприємцям кредити установами банків; б) співробітництво з міжнародними, іноземними та українськими фінансовими організаціями в питаннях розвитку підприємництва; в) участь у реалізації міжнародних договорів у частині фінансового забезпечення розвитку підприємництва в Україні; г) участь в утворенні організацій, що мають за мету надання підтримки підприємству [8]. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» затвердило в новій редакції Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, де основними завданнями Мінекономіки закріплено забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері розвитку підприємництва [9]. Отже, постанови Верховної Ради України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України є загальними підзаконними нормативно-правовими актами, які деталізують положення Конституції і законів України щодо конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність в Україні.

Важлива роль у регулюванні конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність в Україні належить: 1) відомчим нормативно-правовим актам, до яких відносять накази керівників центральних органів влади (серед яких, наприклад, нормативні накази Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства); 2) місцевим нормативно-правовим актам, до яких відносяться розпорядження голів місцевих державних адміністрацій та нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) локальним нормативно-правовим актам, якими є нормативні акти підприємств, установ та організацій.

Висновки. Підсумовуючи, пропонуємо висновки та рекомендації. Підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють конституційну свободу людини і громадянина на підприємницьку діяльність, – це видані компетентними суб'єктами документи на підставі й на виконання законів, що є способом зовнішнього виразу змісту правових норм законів, деталізують їх чи встановлюють механізми їх реалізації.

Видами підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють конституційну свободу особи на підприємницьку діяльність, є: 1) загальні акти (постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України); 2) відомчі акти (нормативні накази керівників центральних органів влади); 3) місцеві акти (розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування); 4) локальні акти (нормативні акти підприємств, установ та організацій).

Запропоновані в статті рекомендації сприятимуть удосконаленню деталізації і встановленню механізмів реалізації міжнародних, конституційних норм і норм законів України щодо забезпечення регулювання конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність.

Література:

1. Олійник А.Ю. Конституційні свободи людини і громадянина та їх забезпечення в Україні : монографія. Київ : КНУТД, 2018. 371 с.
2. Гусарев С.Д., Олійник А.Ю., Слосаренко О.Л. Теорія права і держави : навчальний посібник. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 270 с.
3. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 3-тє видання. Київ : Алерта, 2012. 524 с.
5. Єрмошенко М.М., Ганущак-Єфіменко Л.М. Механізм розвитку інноваційного потенціалу кластерооб'єднаних підприємств : монографія. Київ : Національна академія управління, 2010. 236 с.
6. Олійник А.Ю. Конституційні свободи людини і громадянина та їх забезпечення в Україні : монографія. Київ : КНУТД; Дніпро : ДДУВС, 2018. 371 с.
7. Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції : Указ Президента України від 20 вересня 2019 р. № 713/2019.
8. Про Український фонд підтримки підприємництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1995 р. № 687. Поточна редакція від 18 липня 2012 р.
9. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838. Поточна редакція від 11.09.2019 р.

Olynyk A. Regulation of the constitutional freedom of a person for business in Ukraine by by-laws

Summary. The article deals with the concept and system of subordinate legal acts regulating the freedom of an individual for entrepreneurial activity. The works of the authors are analyzed: S.D. Gusareva, L.M. Ganushchak-Efimenko, M.M. Yermoshenko, N.M. Parkhomenko, O.F. Skakun and others. It is concluded that by-laws that regulate the constitutional freedom of a person and a citizen for entrepreneurial activity are issued by competent entities only on the basis and on the implementation of laws, are a way of external expression of the content of legal rules of laws and can detail them or establish their mechanisms implementation.

The types of by-laws and regulations governing the constitutional freedom of a person for entrepreneurial activity are proposed to consider: 1) general acts (resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine, decrees of the President

of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine); 2) departmental acts (normative orders of heads of central bodies of power); 3) local acts (orders of heads of local state administrations, regulations of bodies and officials of local self-government); 4) local acts (normative acts of enterprises, institutions and organizations).

The analysis of specific types of by-laws and regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine; The President of Ukraine; Of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The description of the individual by-laws and regulations that regulate a person's constitutional freedom to do business in Ukraine is offered. Conclusions and recommendations are given.

Key words: constitutional freedom of a person for entrepreneurial activity, by-laws, decrees of the President of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders of heads of central and local executive bodies regulating a person's constitutional freedom for entrepreneurial activity in Ukraine.