



Р. А. КАЛЮЖНИЙ, А. С. ЛАСТОВЕЦЬКИЙ

Колізії як проблема господарського законодавства

Найвищість колізій у господарському законодавстві зменшує можливості суб'єктів підприємництва відстоювати свої законні інтереси у суді. Оскільки суперечливість українського законодавства вже стала системною (характерною, довготривалою, стійкою) проблемою, неабиякого теоретичного і практичного значення набувають спроби здійснення комплексного аналізу колізій у господарському законодавстві з метою розробки шляхів їх подолання.

У Концепції адміністративної реформи, затвердженій Указом Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 р., говориться: "Після проголошення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли у деяких сферах у 20—30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) були утворені заново". А це зумовило бурхливий розвиток нормотворчої діяльності усіх органів державної влади, особливо щодо господарського законодавства.

Так, від 24 серпня 1991 р. — дня проголошення незалежності України — станом на 19 квітня 2002 р. у комп'ютерній правовій системі "Нормативні акти України" (версії 8.3) існує загалом 86059 нормативно-правових актів. З них 29439 тобто більше 34 відсотків тією, чи іншою мірою стосуються економіки. Лише 604 нормативно-правових акти, що складає 2 відсотки у загальній кількості нормативно-правових актів, які регулюють економіку, є законами. З 604 законів 301 (майже половина) є змінами та доповненнями до існуючих законів.

Зрозуміло, що підприємництво, як новий для України соціальний феномен, спричинило початок формування нормативно-правової бази, яка продовжує розвиватись та змінюватись надшвидкими темпами. Проте та велика кількість нормативно-правових актів, що існує, навряд чи взагалі може бути виправданою.

В.С.Щербина відзначає, що існує наукова концепція, згідно з якою за "критерієм адресата" (узагальнюються адресовані економіці цивільна, трудова, фінансова, земельна та інші системи законодавства) господарське зако-

нодавство визначається, як "суперсистема", "безмежний нормативний масив". З урахуванням того, що і суто господарсько-правових актів дуже багато, вчений вважає наукову цінність цієї теорії сумнівною¹.

З точки зору "рафінованої науки" таке твердження є цілком обґрунтованим. З іншого боку, виходячи з реалій господарювання в Україні, коли пересічний бухгалтер пересічного підприємства вже фактично навіть не орієнтується, скількома та якими чинними нормативно-правовими актами необхідно керуватися, щоб вчасно і в повному обсязі здати встановлену звітність чи правильно розрахувати оподатковувану базу, беручи до уваги при цьому прецеденти на кшталт — сусіднє підприємство за аналогічні дії сплатило штраф, — слід дати відповідь на питання: як навести лад у цій "суперсистемі"?

В.М.Селіванов наголошує, що терміни "приватне право" і "публічне право" є науковими абстракціями², а, виходячи з наукових поглядів С.С.Алексєєва — визначного російського фахівця з теорії права та правознавства, правова конвергенція, яка є наслідком "зближення" публічного та приватного права³, викликає, у свою чергу, інтеграцію різних систем законодавства.

У повсякденній діяльності підприємець навряд чи розрізняє, норми якого законодавства — трудового, фінансового чи цивільного — він зараз виконує. Більше того, і Указ Президента України "Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності" від 3 лютого 1998 р., і лист ДПА "Про затвердження Порядку видачі та погодження дозволів на спеціальне водокористування" № 5347/7/18-2217 від 29 березня 2002 р., і припис Державної інспекції з контролю якості лікарських засобів "Щодо заборони реалізації, зберігання та застосування лікарського засобу Маалокс" № 516/07-16 від 19 лютого 2002 р., і накази районної державної адміністрації, і всі 572 статті чинного Цивільного кодексу — все це для підприємця "втручання" держави, яке вимагає негайних дій. При цьому існують лише єдині гарантії: санкції за неналежне виконання неминучі. Він (підприємець) абсолютно чітко розуміє, що кількість нормативно-правових актів, які регулюють його повсякденну діяльність (а здійснюється регулювання підприємницької діяльності усіма органами державної влади одночасно та неузгоджено), швидко збільшується і відслідковувати їх стає все важче, а іноді приписи актів вимагають полярно протилежних дій. Як слушно зауважують Ю.І.Єхануров та В.М.Селіванов "...нерідко чинний закон, що спрямований на регулювання підприємницьких відносин, доповнюється, виправляється і навіть суттєво змінюється відомчими актами..."⁴.

З метою типологізації колізій, які існують у законодавстві про підприємництво, розглянемо, користуючись математичним терміном, множину актів щодо регулювання економіки, яку В.С.Щербина так вірно назвав "безмежним правовим масивом".

¹ Щербина В.С. Господарське право України. Навч. посібник. — К.: Атіка, — 1999. — С. 31.

² Селіванов В., Діденко Н. Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні // Право України. — 2001. — № 11. С. 17.

³ Алексєєв С.С. Право на порозі нового тисячелеття: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М.: "Статут", — 2000. — С. 224—253.

⁴ Єхануров Ю.І., Селіванов В.М. Державна політика розвитку підприємництва в Україні (концептуальний підхід) // Підприємництво і право. (Збірник наукових праць). — К.: Інститут приватного права і підприємництва Академії правових наук України. — 1998. — С. 4.

У науковій літературі існують різні класифікації законодавства про підприємництво. Найбільш обґрунтованими з них є класифікації російських вчених Г.А.Гаджієва¹, С.Е.Жилінського² та українських — В.М.Поповича³, Н.О.Саніахметової⁴, В.С.Щербини⁵.

На нашу думку, у законодавстві, що регулює підприємницьку діяльність, можна виокремити п'ять блоків нормативно-правових актів:

1) Конституція України у тих нормах, які стосуються економічної системи країни, зокрема її ст. 42, де вказується: "Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом". "Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополією на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів";

2) блок із 303 законів, серед яких визначальною є роль домінуючого закону "Про підприємництво", законів "Про захист економічної конкуренції", "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності", "Про державну підтримку малого підприємництва", "Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні", "Про податок на додану вартість", "Про оподаткування прибутку підприємств" та інших. У цей же блок входять кодифіковані законодавчі акти, які містять норми про підприємництво, крім Цивільного кодексу;

3) Цивільний кодекс України у відповідних нормах, наприклад гл. 3 ("Угоди"), ст. 41—61; гл. 4 ("Представництво і довіреність"), ст. 62—70, розд. 2 ("Право власності"); ст. 151—471 ("Зобов'язальне право") тощо. Норми Цивільного кодексу виділені в окремий блок, оскільки вони вирішують питання регулювання приватних інтересів підприємців і є важливими для отримання підприємницького доходу;

4) підзаконні нормативні акти, які видають Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. Станом на 19 квітня 2002 р. їх існує 27318. Серед них слід відмітити Укази Президента України "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва", "Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності", "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності", "Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності", "Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва", "Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва", "Про заходи щодо забезпечення

¹ Предпринимательское право: Учебник / Под ред. Е.П.Губина, П.Г.Ляхно. — М.: Юрист, 2001. С. 41—56.

² Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности): Учебник для вузов. — 3-е изд., изм. и доп. — М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 56—64.

³ Правові основи підприємницької діяльності (під ред. Шакуна В.І., Мельника П.В., Поповича В.М.). — К. — Правові джерела. — 1997. — С. 28 —33.

⁴ Предпринимательское право Украины: Учебно-практическое пособие / Под общ. ред. Н.А.Саняхметовой. — Х.: "Одиссей", — 2001. — С. 15.

⁵ Щербина В.С. Господарське право України. Навч. посібник. — К.: Атіка, — 1999. — С. 35—44.

підтримки та дальшого розвитку підприємницької діяльності", постанову Кабінету Міністрів України "Про порядок державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності", наказ Держпідприємництва "Про затвердження Положення про контроль за додержанням порядку проведення державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності органами державної реєстрації" тощо;

5) підзаконні нормативні акти Автономної Республіки Крим, а також підзаконні нормативні акти органів місцевої влади. Станом на 19 квітня 2002 р. їх існує 1517. Така відносно невелика кількість правових актів цього блоку пояснюється тим, що комп'ютерна правова система "Нормативні акти України" просто не отримує документів. На нашу думку, такого типу актів значно більше, оскільки згідно зі ст. 143 Конституції України "... Територіальні громади села, селища, міста ... затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; ... утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю..." Як свідчить практика, органи місцевого самоврядування активно використовують конституційні положення, особливо щодо встановлення місцевих податків і зборів.

Сформулюємо системні проблеми, притаманні підприємницькому законодавству України.

По-перше, необгрунтовано велика кількість нормативно-правових актів зумовлює наявність колізій, а звідси — недосконалість державного регулювання. Підприємницьке законодавство, як і будь-яке інше законодавство, має бути зручним для тих, хто його використовує, та легкозрозумілим для тих, кого ми називаємо суб'єктами підприємницької діяльності. Тобто воно має бути несуперечливим, прозорим та чітко структурованим.

По-друге, часті зміни у законодавстві. Наприклад, до Закону України "Про податок на додану вартість" від дати вступу в дію 3 квітня 1997 р. до 19 квітня 2002 р. відповідними законами внесено 81 зміну та доповнення. Зрозуміло, це спричиняє нестабільність у правовому регулюванні підприємницької діяльності.

По-третє, неправильне співвідношення законів та підзаконних нормативно-правових актів: кількість останніх у масиві законодавства про підприємництво складає відповідно 28835, тобто 98 відсотків. Це призводить до нівелювання регулятивного впливу законів та розпорошення їх дієвості у підзаконних нормативних актах.

У Юридичній енциклопедії під колізією нормативних актів розуміється "... суперечність між правовими приписами відповідних актів, що виявляється у відмінностях у процесі регулювання аналогічних суспільних відносин. Сутність даного правового явища полягає у тому, що: **колізія нормативних актів — це суперечності, які виникають лише між правовими актами** (вигідено авторами); колізія виникає за наявності двох і більше правових актів, які регулюють аналогічні відносини; регулюючи одні й ті ж самі фактичні відносини, правові акти пропонують різні за змістом і формою шляхи регулювання; суперечності можуть бути врегульовані правовими засобами"¹.

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: "Укр. Енцикл.", 2001. — Т. 3. — С. 156—157.

Відзначаючи наукову цінність наведеного визначення, слід зауважити, що у сучасний період, коли проблема юридичних протиріч стала надзвичайно гострою і комплексною у будь-яких сферах суспільного життя, трактування колізій як суперечностей лише між правовими актами видається дещо спрощеним.

Нову концепцію колізійного права пропонує Ю.О.Тихомиров — один із провідних російських спеціалістів у галузі конституційного і адміністративного права, теорії держави і права. У основі концепції — розуміння колізій як комплексних протиріч між правовими поглядами, між правовими актами і нормами, між діями державних та інших структур, між державами, що пояснюється, перш за все, збільшенням "поля правового розвитку" у сучасний період, появою і дією численних суб'єктів права. Загальні та суперечливі інтереси держав, їх структур та громадян, фірм і корпорацій призводять до зіткнень на цьому полі. Юридичні колізії та конфлікти стали свого роду негативною домінантою внутрішнього розвитку держав та всього світового суспільства. Причому їх зв'язки та взаємозалежність набули стійкого характеру¹.

За поглядами Ю.О.Тихомирова, до предмета колізійного права відносяться суспільні відносини, регулювання яких викликає розбіжності та суперечки². Система колізійного права досить своєрідна і характеризується складністю, яка і служить основою для віднесення її до одного із правових комплексів.

До джерел колізійного права відносяться, перш за все, нормативні акти:

- Конституція України, де містяться відповідні колізійні принципи і норми;
- закони і інші правові акти, присвячені запобіганню та усуненню юридичних колізій, вирішенню спорів, забезпеченню законності;
- публічні угоди, протоколи — як внутрішньодержавні, так і міжнародні;
- рішення державних органів, міждержавних об'єднань та міжнародних організацій з приводу колізійних ситуацій та конфліктів.

Другу групу джерел колізійного права складають свого роду норми звичаєвого права чи "переговорні правила". Їх стале існування та використання повністю себе виправдало у спірних та конфліктних ситуаціях. Це підтверджується правовими актами про статус держав і юридичних осіб, що уповноважені зести переговори, знаходити компроміси, досягати домовленостей.

До третьої групи джерел колізійного права відносяться правові концепції, які висловлюють систематизовані наукові погляди у даній сфері. Їх роль велика у формуванні правосвідомості та поведінки "сторін, що сперечаються" і в спонуканні сторін до досягнення згоди, примирення та прийняття кінцевих рішень³.

Під юридичною колізією Ю.О.Тихомиров розуміє протиріччя між існуючим правовим порядком та намірами і діями з метою їх зміни⁴.

Спробуємо запропонувати шляхи усунення колізій у законодавстві про підприємництво.

¹ Коллизийное право: учебное и научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. — М.: 2000. Издание Тихомирова М.Ю. — С. 2—3.

² Там же. — С. 37.

³ Там же. — С. 38—39.

⁴ Там же. — С. 43.

Розглянемо перш за все ієрархічні (субординаційні) колізії¹. Як слушно зауважує В.В.Медведчук, "Конституція держави — це та основа, на якій ґрунтується як процес державотворення, пов'язаний з формуванням відповідних інститутів державної влади, так і розвиток суспільства, консолідації останнього у формі громадянського суспільства"². Проте принцип верховенства конституційних положень у сфері підприємницького законодавства неодноразово порушувався. Своєрідним "чемпіоном" у цьому плані є законодавство у галузі оподаткування.

У розд. IV ст. 92 Конституції України визначено: "Виключно законами України встановлюються ...система оподаткування, податки і збори...".

Згідно зі ст. 1 Закону України "Про систему оподаткування" маємо постулат: "Встановлення і скасування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів, а також пільг їх платникам здійснюються Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами"; "Ставки, механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком особливих видів мита, і пільги щодо оподаткування не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування"; "Зміни і доповнення до законів України про оподаткування стосовно надання пільг, зміни податків, зборів (обов'язкових платежів), механізму їх сплати вносяться до законів України про оподаткування не пізніше ніж за шість місяців до початку нового бюджетного року і набирають чинності з початку нового бюджетного року".

Кабінет Міністрів України видавав наступні постанови, які не узгоджуються з вказаними положеннями: "Про впорядкування надання пільг громадянам за деякими видами податків" від 31 серпня 1996 р., "Про перелік товарів критичного імпорту, ввезення яких здійснюється без сплати податку на додану вартість" від 7 жовтня 1997 р., "Про реалізацію підпункту 5.2.1 ст. 5 Закону України "Про податок на додану вартість" від 16 лютого 1998 р., "Про встановлення максимальної величини фактичних витрат суб'єктів господарювання на оплату праці працівників, суми оподатковуваного доходу (прибутку), сукупного оподатковуваного доходу, з яких справляються збори (внески) до соціальних фондів" від 13 липня 1998 р., "Про затвердження Порядку застосування непрямих методів визначення обсягу операцій, що обкладаються податком на додану вартість" від 18 грудня 1998 р., "Про тимчасовий порядок сплати податків суб'єктами підприємницької діяльності України, які здійснюють реалізацію нафтопродуктів вітчизняного виробництва на території України" від 21 липня 1999 р., "Про деякі питання відшкодування сум податку на додану вартість та впорядкування розрахунків з бюджетом" від 7 грудня 1999 р.

Порядок збору та використання коштів для фінансування витрат, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування, затверджений постановою Кабінету Міністрів № 83 від 2 лютого 1993 р., встановлює ставки обов'язкового збору та механізм їх сплати: "Промислові, транспортні, будівельні та інші підприємства, коо-

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: "Укр. Енцикл.", 2001. — Т. 3. — С.156—157.

² Медведчук В. Конституційні основи становлення парламентаризму в незалежній Україні // Право України. — 2001. — №11. — С. 3.

перативи і господарські організації ... відраховують кошти на дорожні роботи у розмірі від 0,4 до 1,2 процента обсягу виробництва продукції, виконуваних робіт (послуг), а заготівельні, торговельні (в тому числі оптові) та поставальницько-збутові організації — у розмірі від 0,03 до 0,06 процента річного обороту (без обороту по громадському харчуванню)".

Свідомо не продовжуємо перелік подібних прикладів, оскільки вони є скоріше типовим явищем, аніж виключенням. Достатньо прослідкувати розвиток чинного законодавства у сфері оподаткування за допомогою існуючих комп'ютерних правових систем.

Проте критикувати "правовий нігілізм" дуже просто, значно складніше — запропонувати дієві шляхи його усунення. На нашу думку, необхідно постійно, повсякденно, планово здійснювати "ручну доводку" законодавства у відповідність із Конституцією України. Для цього потрібна науково обґрунтована концепція та методологія, адже безпосередні дії з метою вдосконалення правового регулювання економічних процесів прямо пов'язані з правовою наукою.

Ю.О.Тихомиров пропонує сім критеріїв відповідності правових актів основному закону:

- відображення конституційних ідей і принципів;
- правильне використання конституційних понять та термінів;
- прийняття нормативно-правових актів правомочними суб'єктами;
- встановлення місця актів у правовій системі та вимог до його форми;
- додержання встановленої процедури підготовки, прийняття та вступу актів у силу;
- кореляція сенсу норм правових актів і відповідних норм Конституції;
- стійке правозастосовче тлумачення і роз'яснення змісту правових норм¹.

Поліпшення правових засад регулювання підприємництва має базуватися саме на "конституціоналізації" господарського законодавства, доведення його до ладу згідно з Конституцією України. А ось, на наш погляд, методологічно обґрунтованої концепції правового регулювання економічних процесів, виходячи з ідеї економічного зростання, поліпшення добробуту, створення нових робочих місць, поширення самозайнятості населення, — не визначено. Це пояснюється перш за все тим, що у економічній політиці України з початку реформ у 1992 р. не вбачається єдиного раціонального розуміння концепції. Присутній весь спектр дій, що повністю відображають концепцію "спроб" і "помилки": з метою ліквідації "анархії" стихійних ринкових сил владними методами практично припиняються окремі економічні процеси, які є складовими частинами економічної реформи (наприклад, приватизація, інвестування); іноді певним галузям, навіть окремим підприємствам, надаються необґрунтовані пільги (наприклад, пільги в лікєро-горілчаній промисловості). При цьому наголошується, що послаблення регулюючої ролі держави є єдиним засобом виходу із кризи чи то цілої галузі, чи окремих підприємств.

Такі полярно протилежні економічні рішення викликають необхідність їх правового обґрунтування, надання їм, так би мовити, "легітимності". У результаті з'являються все нові і нові нормативні акти, у переважаючій більшості —

¹ Коллизийное право: учебное и научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. — М.: 2000. Издание г-на Тихомирова М.Ю. — С. 257.

підзаконні. Аморфність та невизначеність у правовому регулюванні економічних процесів посилюється ще й тим, що законодавець фактично ігнорує розробку та прийняття таких важливих документів, як Цивільний кодекс, Господарський кодекс, Податковий кодекс. А ці кодифіковані акти могли б стати правовою базою для економічного зростання країни та поліпшення добробуту людей — основної мети економічної політики держави.

Розглянемо інший тип суперечностей у законодавстві про підприємництво, а саме внутрішньогалузеві колізії.

Якщо керуватись ст. 1 Закону України "Про підприємництво" від 7 лютого 1991 р., то різні види комерційної діяльності, наприклад торгово-посередницька, фінансово-кредитна, купівля-продаж цінних паперів тощо, не враховані у наступному визначенні підприємницької діяльності: "Підприємництво — це безпосередня самостійна, систематична, на власний ризик діяльність по виробництву продукції, виконанню робіт, наданню послуг..." Жоден з вище означених видів підприємницької діяльності не можна однозначно ідентифікувати як виробництво продукції, виконання робіт або ж надання послуг.

Л.І.Воротіна, також вочевидь вбачаючи у легальному визначенні підприємництва суперечність, зазначає: "Підприємництво — самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик діяльність з виробництва продукції, виконання робіт, надання послуг та **заняття торгівлею (виділення авторів)** з метою одержання прибутку"¹.

Згідно зі ст. 1 Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" від 30 жовтня 1996 р. професійна діяльність на ринку цінних паперів визначається як "...**підприємницька діяльність по перерозподілу фінансових ресурсів...**" (*виділення авторів*). Знову ж таки, діяльність по перерозподілу фінансових ресурсів не можна однозначно визначити як діяльність по виробництву продукції, виконанню робіт, наданню послуг. На підтвердження цієї точки зору можна навести погляди багатьох вчених². А звідси згідно з легальним визначенням підприємництва таку діяльність не можна вважати підприємницькою, хоча, поза сумнівом, діяльність на ринку цінних паперів є комерційною та здійснюється з метою отримання прибутку.

З огляду на це акцентуємо увагу на аспекті правозастосування: можуть виникнути труднощі при ідентифікації підприємницької діяльності, суб'єкти якої з певних причин її приховують, а при виявленні заперечують, посиляючись саме на те, що їхні дії лише схожі за метою з підприємництвом.

Внутрішньогалузеві колізії пропонується вирішувати, використовуючи ряд правил:

- з домінуючим законом у галузі мають узгоджуватися всі інші галузеві закони та акти;
- надавати пріоритет нормі закону загальної регуляції;
- пріоритет більш пізнього закону — скоріше доктринальний: завжди повинні слідувати зміни раніше прийнятого закону чи визнання його норм такими, що не протирічають нормам нового закону;

¹ Малий бізнес та підприємництво в ринкових умовах господарювання: Навч. посібник / Л.І.Воротіна, В.Є.Воротін, Л.А.Мартишок, Т.В.Черняк; За ред. проф. Л.І.Воротіної. — К.: Вид-во Європ. ун-ту, — 2001. — С. 5.

² Предпринимательство: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.Я.Герфинкеля, проф. Г.Б.Поляка, проф. В.А.Швандара. — М.: ЮНИТИ, — 2000. С. 33—52.

— необхідно поєднувати загальні та спеціальні норми одного закону¹.

З нашої точки зору, колізія, що існує між ст. 1 Закону України "Про підприємництво" та ст. 1 Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", має бути вирішена скоріше доктринально. Мається на увазі надання пріоритету більш пізньому закону, яким є Закон України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", але шляхом прийняття змін до легального визначення підприємництва у ст. 1 Закону України "Про підприємництво".

Найважливішою проблемою господарського законодавства України є колізії, що існують між законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Регуляторний вплив законів може бути нівельовано численними підзаконними нормативно-правовими актами, які видаються органами державної влади "на виконання законів" та з метою "єдності підходів у правовому регулюванні" (варто ще раз нагадати: маємо 29439 нормативно-правових актів, що тією чи іншою мірою стосуються економіки, з них тільки 303 — закони).

Наведемо приклад складної колізії та невдалого її вирішення підзаконним правовим актом.

У ст. 7 Закону України "Про Державний бюджет України на 2002 рік" від 20 грудня 2001 р. зазначається, що "...для цілей оподаткування амортизація на основні фонди II та III груп, які виведені з експлуатації, не нараховується". Цю норму Закону можна назвати податковою, оскільки вона спрямована на врегулювання механізму нарахування податку з прибутку підприємств. А в ст. 1 Закону України "Про систему оподаткування" від 25 червня 1991 р. читаємо: "Ставки, механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком особливих видів мита, і пільги щодо оподаткування не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування".

Вищезгадана норма закону "Про Державний бюджет України на 2002 рік" протирічить також ще одному закону, а саме Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 28 грудня 1994 р. Підпунктом 8.3.5 п. 8.3 та підпунктом 8.4.6 п. 8.4 ст. 8 цього Закону встановлюється, що облік балансової вартості основних фондів, які підпадають під визначення груп II і III, ведеться за сукупною балансовою вартістю відповідної групи основних фондів незалежно від часу введення в експлуатацію таких основних фондів.

На жаль, замість того, щоб вирішити цю колізію шляхом визначення Закону України "Про систему оподаткування" домінуючим законом у галузі оподаткування, з яким мають узгоджуватися всі інші галузеві закони та акти, або ж визнати пріоритет норм цього закону як закону загальної регуляції у сфері оподаткування, Державна податкова адміністрація України у Податковому роз'ясненні щодо застосування абзацу третього статті 7 Закону України "Про Державний бюджет України на 2002 рік" платниками податку на прибуток підприємств, затвердженому наказом ДПА № 68 від 13 лютого 2002 р., встановлює:

"...слід керуватися п. 2 ст. 4 Бюджетного кодексу України, відповідно до якого при здійсненні бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать

¹ Коллизийное право: учебное и научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. — М.: 2000. Издание г-на Тихомирова М.Ю. — С. 53.

положенням Конституції України, цього Кодексу та закону про Державний бюджет України.

Враховуючи вищенаведене, з метою оподаткування протягом 2002 бюджетного року діють правила, встановлені абзацом третім статті 7 Закону України "Про Державний бюджет України на 2002 рік", а положення підпункту 8.3.5 п. 8.3 та підпунктів 8.4.4 та 8.4.6 п. 8.4 ст. 8 Закону платниками податку не застосовуються".

Таким чином, намагаючись виправити колізію між Законами України "Про систему оподаткування", "Про Державний бюджет України на 2002 рік" та "Про оподаткування прибутку підприємств", наказ ДПА № 68 від 13 лютого 2002 р. також вступає у конфлікт із ст. 1 Закону України "Про систему оподаткування".

Безмежний нормативний масив підзаконних нормативно-правових актів у сфері економіки постійно надає конфліктні норми, тобто генерує юридичні колізії і на рівні "підзаконний акт — підзаконний акт".

Так, Декрет Кабінету Міністрів "Про прибутковий податок з громадян" від 26 грудня 1992 р. у частині "р" ст. 1 встановлює, що "...доходи працівників сільськогосподарських підприємств і рибних господарств незалежно від форм власності та господарювання і риболовецьких колгоспів, одержані ними натурою", не підлягають оподаткуванню. Проте існує постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо додаткового залучення коштів до Пенсійного фонду" № 1023 від 31 серпня 1996 р., де у п. 1 зазначається: "Установити, що нарахування страхових внесків провадиться на всі види витрат на оплату праці, визначених Міністерством статистики відповідно до Закону України "Про оплату праці". У Законі України "Про оплату праці" від 24 березня 1995 р. натуральна оплата вказана як вид заробітної плати, а саме у ст. 23 зазначається: "Коллективним договором, як виняток, може бути передбачено часткову виплату заробітної плати натурою..."

Постає питання: чи дійсно доходи, одержані натурою вказаними у Декреті Кабінету Міністрів категоріями працівників, не оподатковуються (загальновідомим є факт, що всі робітники сільського господарства частково отримують оплату натурою, при цьому частка натуральної оплати перевищує частку грошової) та яким підзаконним нормативним актом — Декретом Кабінету Міністрів чи постановою Кабінету Міністрів — буде керуватися суд при розгляді потенційної справи.

Усунення колізій має вирішуватися також шляхом прийняття та застосування **антиколізійних норм**, які у юридичній літературі іноді чомусь називають колізійними¹.

Так, у ст. 3 "Регулювання земельних відносин" Земельного кодексу України зазначається:

"1. Земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.

2. Земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються цим Кодексом, нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: "Укр. Енцикл.", 2001. — Т. 3. — С. 156—157.

тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать цьому Кодексу".

Отже, законодавець встановлює ієрархічний перелік нормативних актів, які регулюють земельні відносини, зазначаючи, що інші нормативні акти не можуть суперечити Кодексу. Згідно з класифікацією норм колізійного права Ю.О.Тихомирова¹, у цьому випадку ми маємо одночасно **норму-домінант**, тобто чітке визначення, що виражає юридичний пріоритет на випадок "зіткнення" різних норм, і **норму-заборону**.

Схожою є позиція законодавця у ст. 4 Бюджетного Кодексу України, де надається вичерпний перелік нормативно-правових актів, які складають бюджетне законодавство, та зазначається, що при здійсненні бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, Бюджетного кодексу та Закону України "Про Державний бюджет України". У п. 3 ст. 4 Бюджетного кодексу України також можна прослідкувати процедури використання антиколізійних норм². Читаємо: "Якщо міжнародним договором України, поданим на ратифікацію, встановлено інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, такі положення приймаються окремими законами про внесення змін до відповідних законів і розглядаються Верховною Радою України одночасно з ратифікацією міжнародного договору України, яким такі положення передбачені".

У ст. 4 ("Законодавство, яке застосовується при вирішенні господарських спорів") Господарського процесуального кодексу України встановлюється:

"Господарський суд вирішує господарські спори на підставі Конституції України, Закону України "Про господарський суд", цього Кодексу, інших законодавчих актів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Господарський суд не застосовує акти державних та інших органів, якщо ці акти не відповідають законодавству України.

Якщо в міжнародних договорах України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Господарський суд у випадках, передбачених законом або міжнародним договором, застосовує норми права інших держав.

У разі відсутності законодавства, що регулює спірні відносини за участю іноземного суб'єкта підприємницької діяльності, господарський суд може застосовувати міжнародні торгові звичаї.

Забороняється відмова у розгляді справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини".

На жаль, ще не прийнятий Господарський кодекс, проект якого станом на квітень 2002 р. повернуто Президентом України з пропозиціями для доопрацювання. У ст. 5 проекту зазначаються конституційні основи суспільного

¹ Коллизийное право: учебное и научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. — М.: 2000. Издание Тихомирова М.Ю. — С. 50.

² Там же. — С. 92—99.

господарського порядку, а у ст. 7 визначене нормативно-правове регулювання господарської діяльності.

Проблема наявності колізій залишається дуже гострою (і не тільки у господарському законодавстві). Особливо це стосується норм підзаконних актів, які видаються всупереч змісту законів або ускладнюють їх виконання і завжди встановлюють додаткові узгодження, приписи, інструкції, роз'яснення тощо. У певній мірі це пояснюється "дитячою хворобою" становлення нової системи господарського законодавства. Проте підзаконне відомче нормотворення стало вже, на жаль, системною проблемою, яку не подолає Господарський кодекс (хоча слід ще раз підкреслити його безсумнівну необхідність). Проблема безпосередньо пов'язана з адміністративно-правовою реформою в Україні, що, як слушно вказує В.Б.Авер'янов, "... означає здійснення комплексу структурно-функціональних, організаційних і кадрових перетворень у системі виконавчої влади, спрямованих на значне підвищення ефективності реалізації публічної влади в сфері діяльності держави і місцевого самоврядування"¹.



¹ Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука // "Право України", --- 2002. --- № 3. С.20.