

УДК 346. 15 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.15>

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОБОДИ ПІДПРИЄМНИЦТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Дараганова Н.В.,
*доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права,
Державний торговельно-економічний університет*

Дараганова Н.В. Державно-правовий механізм забезпечення свободи підприємництва в умовах воєнного стану.

У статті досліджено державно-правовий механізм забезпечення свободи підприємницької діяльності в умовах дії правового режиму воєнного стану, а також проаналізовані заходи, необхідні для забезпечення такої свободи.

Констатовано, що право на свободу підприємницької діяльності не належить до абсолютних прав особи, тому може піддаватися певним законодавчо визначеним обмеженням, особливо під час дії правового режиму воєнного стану.

З'ясовано, що визначення загальних часових, змістовних «дозволів» і «заборон» у сфері забезпечення свободи підприємницької діяльності на загальнодержавному рівні і в мирний, і у військовий час здійснюється правовими актами глави держави, парламенту, уряду і центральних органів виконавчої влади, натомість «конкретизація» цих «дозволів» і «заборон» у сфері розвитку підприємництва, а також його практичне забезпечення, здійснюється низовою вертикаллю органів державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, зокрема, й засобом прийняття ними певних регуляторних актів. Зроблено висновок, що стан справ із забезпечення свободи підприємництва в Україні під час дії правового режиму воєнного стану погіршився, порівняно з мирним часом. Причиною цього є не тільки війна або прогалини чи низька якість правового регулювання цих відносин, а здебільшого корупція і неналежна правозастосовна практика з боку органів публічної влади та їх посадових осіб.

Запропоновано систему кроків, необхідних для забезпечення свободи підприємницької діяльності та оптимізації функціоналу державно-правового механізму в Україні в цьому сегменті економічних відносин. Такими кроками є: дієве і системне знищення корупції; максимальна мінімізація суб'єктного складу та управлінського впливу у відносинах, пов'язаних з ліцензійно-документальним супроводом підприємницької діяльності; автономний і рівновіддалений від уряду, міністерств, інших державних органів незалежний системний моніторинг за витратами бюджетних коштів, інвестиційних та інших фінансових ресурсів, звернених до сфери підприємницької діяльності, за безпосередньої участі громадських активістів та іноземних партнерів; посилення відповідальності за корупційну діяльність чи будь-яку причетність до неї; посилення вимог до формування суддівського корпусу та його відповідальності тощо.

Ключові слова: державно-правовий механізм, свобода підприємницької діяльності, правовий режим воєнного стану, регуляторний акт, права людини.

Darahanova N. State-legal mechanism for ensuring freedom of entrepreneurship in the conditions of martial law.

The article examines the state-legal mechanism for ensuring freedom of entrepreneurial activity in the conditions of the legal regime of martial law, as well as analyzes the measures necessary to ensure such freedom.

It was established that the freedom of entrepreneurial activity does not belong to the absolute rights of a person, therefore it can be subject to certain legally defined restrictions, especially during the operation of the legal regime of martial law.

It was found that the definition of general temporal, substantive «permits» and «prohibitions» in the sphere of ensuring freedom of entrepreneurial activity at the national level both in peacetime and in wartime is carried out by legal acts of the head of state, parliament, government and central executive bodies, instead «concretization» of these «permits» and «prohibitions» in the sphere of entrepreneurship development, as well as its practical support, is carried out by the grassroots vertical of state executive authorities, local self-government bodies and their officials, in particular, by means of their adoption of certain regulatory acts. It was concluded that the state of affairs for ensuring the freedom of entrepreneurship in Ukraine during the legal regime of martial law worsened, compared to peacetime. The reason for this is not only war or gaps or low quality of legal regulation of these relations, but mostly corruption and improper law enforcement practices on the part of public authorities and their officials.

A system of steps necessary to ensure the freedom of entrepreneurial activity and to optimize the functionality of the state-legal mechanism in Ukraine in this segment of economic relations is proposed.

There are such steps: effective and systematic destruction of corruption; maximum minimization of subject composition and managerial influence in relations related to licensing and documentary support of entrepreneurial activity; autonomous and equidistant from the government, ministries, and other public authorities, independent systematic monitoring of the expenditure of budget funds, investment and other financial resources directed to the sphere of entrepreneurial activity, with the direct participation of public activists and foreign partners; increased responsibility for corrupt activity or any involvement in it; strengthening the requirements for the formation of the judicial corps and its responsibility.

Key words: state-legal mechanism, freedom of entrepreneurial activity, legal regime of martial law, regulatory act, human rights.

Вступ. Державно-правовий механізм забезпечення свободи підприємницької діяльності в Україні потрібно досліджувати крізь формат сув'язних таких двох аспектів: а) сучасних реалій і викликів, перед якими постала Україна в умовах сьогодення; б) необхідності створення умов і процедур, необхідних для збереження ефективності і посилення функціоналу цього механізму з метою забезпечення означених прав особи.

Щодо першого аспекту, то вкажемо таке. Президент України у зв'язку з військовою агресією росії проти України, на підставі пропозиції РНБО України, відповідно до вимог статті 106 Конституції України, Закону України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» з 24 лютого 2022 р. ввів у державі правовий режим воєнного стану [1].

Такий правовий режим ставить державу перед дилемою, а саме:

з одного боку, Конституція України зобов'язала державу утверджувати, забезпечувати і гарантувати «права і свободи людини», тому що вони «визначають зміст і спрямованість діяльності» держави, а також «наказала» державі відповідати «перед людиною за свою діяльність», тому що «забезпечення прав і свобод людини» є відповідно до її статті 3 «головним обов'язком держави». Зміст цієї статті Конституції України є настільки потужним, що він визначає засадничу архітектуру усіх наступних правових взаємовідносин формату «держава-особа». І зміст такого обов'язку держави буде незмінним, допоки цього бажатиме Український народ. Чому? Тому що приписи Розділу I «Загальні засади» Конституції України визначають засади конституційного устрою держави, а, отже, внесення змін і доповнень до цього розділу можливі лише шляхом всенародного голосування на всеукраїнському референдумі. Звичайно, що правовий режим воєнного стану в Україні, а також тимчасова окупація окремих територій нашої держави, унеможливають організацію і проведення загальнодержавного референдуму з будь-яких питань, зокрема й питань економічного характеру, проте всі конституційно визначені права і свободи особи, а також права особи на підприємницьку діяльність, не заборонену законом, є конституційно гарантованими, навіть в умовах дії правового режиму воєнного стану, за умови якщо до таких прав не було встановлено окремих законодавчих обмежень із зазначенням строку дії цих обмежень; з другого – Конституція України (стаття 64) не забороняє встановлення тих чи інших окремих обмежень щодо реалізації права особи на підприємницьку діяльність, не заборонену законом, на період дії правового режиму воєнного стану. Отже, право на свободу підприємницької діяльності належить до тих конституційно унормованих прав особи, які не є абсолютними.

Мета статті полягає в обґрунтуванні правових висновків в аспекті висвітлення таких питань: які законодавчі обмеження свободи підприємницької діяльності унормовано в Україні в період дії правового режиму воєнного стану; який стан справ із забезпеченням свободи підприємництва в Україні під час дії такого стану; з якими труднощами зіштовхуються підприємці в умовах його дії; які кроки

в оптимізації організації та функціоналу державно-правового механізму необхідно зробити задля забезпечення свободи підприємництва в Україні.

Виклад матеріалу. Конституція України закріпила можливість введення та дії в Україні правового режиму воєнного стану (статті 64, 83, 85, 92, 106).

Що таке воєнний стан? Воєнний стан є нестандартним, особливим правовим режимом, що вводить в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [2]. Юридизація такого стану є необхідною в правовій системі держави, натомість його активізація (введення) в умовах війни відповідає політичним інтересам цієї держави, є логічно-вимушеним її кроком [3, р. 152-153].

Правовою основою його введення є Конституція України, профільний Закон України від 12 травня 2015р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» і такий правозастосовний акт як указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, що підлягає обов'язковому його затвердженню Верховною Радою України. Отже, введення правового режиму воєнного стану здійснюється засобом обопільного волевиявлення глави держави і парламенту.

У відповідь на питання щодо змісту законодавчо визначених обмежень свободи підприємницької діяльності в період дії правового режиму воєнного стану, то зауважимо, що такий правозастосовний акт як означений вище указ глави держави не містить жодного предметно визначеного обмеження «економічного» різновиду прав особи, зокрема, й права на свободу підприємницької діяльності, не забороненого законом, натомість містить доручення Кабінету Міністрів України невідкладно підготувати і ввести в дію «План запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні» [1]. Предметний аналіз цього Плану [4] в аспекті провадження підприємництва на території України в умовах воєнного стану свідчить, що змістовний вияв обмеження свободи підприємницької діяльності встановлює:

- а) можливість переведення приватних підприємств на роботу в умовах особливого періоду;
- б) використання потужностей та трудових ресурсів підприємств приватної власності для потреб оборони;
- в) допустимість зміни режиму їх роботи, проведення інших змін виробничої діяльності;
- г) перепрофілювання підприємств, що передбачає створення інших умов праці відповідно до законодавства про працю тощо.

Отже, цей документ здійснює лише загальне, а не предметне коригування обсягу та змісту свободи підприємництва в Україні.

Практична реалізація названих вище заходів покладатиметься Урядом України на центральні органи державної виконавчої влади, зокрема, Міністерство економіки України, Міністерство соціальної політики України, а також інші міністерства і центральні органи виконавчої влади, до сфери управління яких належать питання розвитку підприємництва. Це означає, що юридична регламентація свободи підприємництва на практиці забезпечується на рівні таких підзаконних актів як накази міністерств, а також накази інших центральних органів виконавчої влади (інспекцій, служб, агенцій) тощо.

При цьому, накази міністерства поділяються як на нормативно-правові акти, так і на регуляторні акти, предметом правового регулювання крайніх актів є саме господарські (підприємницькі) відносини, а також адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади, з одного боку, та суб'єктами господарювання – з іншого. Водночас правовий статус регуляторного органу, поряд з центральними органами виконавчої державної влади, належить також і главі держави, парламенту та уряду України, що посилює їх правомочність в аспекті формування загальних часових, змістовних «дозволів» і «заборон» у сфері розвитку підприємницької діяльності.

Проте «конкретизація» означених «дозволів» і «заборон» у сфері розвитку підприємництва, і навіть їх доповнення на місцевому рівні, здійснюється низовою вертикаллю органів державної виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, у разі якщо така особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. Саме такий правовий акт ціле-

спрямовано приймається з метою практичного забезпечення вільноконкурентного підприємництва, оскільки ринкові механізми потребують нормативного регулювання.

Україна наразі має статус держави, яка воює, вона захищає свій суверенітет і територіальну цілісність. Ведення в державі воєнного стану на всій її території зумовило необхідність інституційного «коригування» механізму держави засобом утворення військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій, які мають статус тимчасових державних органів з функціоналом часткового військового управління задля забезпечення безпеки і життєдіяльності населення, що робить їх правомочними у сфері забезпечення і збереження підприємницької діяльності у територіальній зоні їх відповідальності.

Отже, форматування загальних часових, змістовних «дозволів» і «заборон» у сфері забезпечення розвитку свободи підприємницької діяльності на загальнодержавному рівні і в мирний, і у військовий час здійснюється правовими актами глави держави, парламенту, уряду і центральних органів виконавчої влади, натомість «конкретизація» означених «дозволів» і «заборон» у сфері розвитку підприємництва, а також практичне забезпечення такого розвитку, здійснюється низовою вертикаллю органів державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, зокрема, й засобом прийняття ними відповідних регуляторних актів.

У відповідь на питання про стан справ із забезпеченням свободи підприємництва в Україні під час дії правового режиму воєнного стану і з якими труднощами зіштовхуються підприємці в умовах його дії, то вкажемо, що підприємницькі відносини зазнали істотного впливу, спричиненого, передусім, супутніми факторами війни (руйнування примішень, знищення технічного та іншого устаткування, блекауту, втрата логістичних зв'язків, зменшення вибору кадрового корпусу працівників і робітників, вимушена релокація виробництва і т. д.), водночас посилюється «економіко-інституційний» вплив (нерідко тиск) держави на учасників підприємницьких відносин (бюрократизація реєстрації податкових накладних, неправомірне включення підприємств у перелік ризикових платників податку, істотне підвищення з 10% до 25% облікової ставки НБУ у червні 2022 р., встановлення державою валютних обмежень, що критично вплинуло на імпорт низки товарів, необхідних для введення підприємства, і т. п.).

Під час правового режиму воєнного стану (весна-літо 2023) «український бізнес» звертався до Міністерства економіки України щодо необхідності викорінення «корупційних проявів» у Національному агентстві з акредитації (НААУ), зокрема, йдеться, про «штучне затягування з розглядом документів, які у НААУ іноді просто «губляться», відсутність термінів, які регламентують погодження таких документів, повну відсутність прозорості у діяльності» [5] тощо. Отже, наведене та й інше доводить, що стан справ із забезпеченням свободи підприємництва в Україні під час дії правового режиму воєнного стану погіршився, порівняно з мирним часом, хоча держава намагається підтримати підприємство шляхом мінімізації податкових зобов'язань, запровадження низки програм фінансового підтримання суб'єктів підприємницької діяльності та ін.

Відтак, актуалізується питання щодо необхідності виокремлення кроків держави в аспекті оптимізації функціоналу державно-правового механізму, необхідно задля забезпечення свободи підприємництва в Україні: а) дієве і системне знищення корупції; б) максимальна мінімізація суб'єктного складу та управлінського впливу у відносинах, пов'язаних з ліцензійно-документальним супроводом підприємницької діяльності; в) автономний і рівновіддалений від уряду, міністерств, інших державних органів незалежний системний моніторинг за витратами бюджетних коштів, інвестиційних та інших фінансових ресурсів, звернених до сфери підприємницької діяльності, за безпосередньої участі громадських активістів та іноземних партнерів; г) посилення відповідальності за корупційну діяльність чи будь-яку причетність до неї; г) посилення вимог до формування суддівського корпусу тощо.

Висновки. Узагальнюючи матеріал в аспекті дослідження державно-правового механізму забезпечення свободи підприємницької діяльності в Україні, доходимо таких висновків:

а) свобода підприємницької діяльності не належить до абсолютних прав особи, тому може піддаватися певним законодавчо визначеним обмеженням, особливо під час дії правового режиму воєнного стану;

б) визначення загальних часових, змістовних «дозволів» і «заборон» у сфері забезпечення розвитку свободи підприємницької діяльності на загальнодержавному рівні і в мирний, і у військовий час здійснюється правовими актами глави держави, парламенту, уряду і центральних органів виконавчої влади, натомість «конкретизація» означених «дозволів» і «заборон» у сфері розвитку підприємництва, а також його практичне забезпечення, здійснюється низовою вертикаллю органів державної ви-

конавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, зокрема, й засобом прийняття ними відповідних регуляторних актів;

в) стан справ із забезпеченням свободи підприємництва в Україні під час дії правового режиму воєнного стану значно погіршився, порівняно з мирним часом, і це має місце не тільки через війну або прогалини чи низьку якість правового регулювання цих відносин, а неналежну правозастосовну практику з боку посадових осіб та органів державної влади, самоврядних органів влади;

г) виокремлено систему управлінських кроків, необхідних для забезпечення свободи підприємницької діяльності та оптимізації функціоналу державно-правового механізму в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про введення воєнного стану в Україні: указ Президента України від 22 лютого 2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 15.07.2023).
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 15.07.2023).
3. Protection of information Sovereignty as an Important Component of the Political Function of the state / Zadorozhnia H. // International journal of Computer science and network security. Volume 21. Issue 9. P. 151–154 (2021).
4. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.07.2023).
5. Мінекономіки представляє у Лондоні план відновлення України, але заплющує очі на корупцію у ввіреному Нацагентстві з акредитації. 21 червня 2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/273907-minekonomiki-predstavlyayet-v-londone-plan-vosstanovleniya-ukrainy-no-zakryvaet-glaza-na-korruptsiyu-v-vverennom-natsagentstve-po-akkreditatsii>.