

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Кафедра глобальної та національної безпеки

Н.Г.КЛИМЕНКО

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Конспект лекцій

Київ – 2024

УДК 351.863:346](042.3)
К-49

Рецензенти:

доктор юридичних наук, доцент Н.М.Корчак

(Київський національний університет імені Тараса Шевченка);

доктор наук з державного управління, професор І.А.Семенець-Орлова

(Міжрегіональна Академія управління персоналом);

доктор наук з державного управління, доцент С.П.Потеряйко

(Інститут державного управління та наукових досліджень у сфері цивільного захисту).

Рекомендовано до друку Вченою Радою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби (протокол № - 9 від 7 лютого 2024 року)

К-49 Клименко Н. Г. Державне регулювання господарської діяльності в контексті забезпечення національної безпеки: конспект лекцій. Київ, 2024. 117 с.

Конспект лекцій знайомить студентів з конституційними засадами державного регулювання господарської діяльності в контексті забезпечення національної безпеки, механізмами прийняття рішень щодо видачі, анулювання, призупинення, відновлення ліцензій та документів дозвільного характеру, розширення, звуження видів діяльності видів діяльності, які підлягають державному регулюванню господарської діяльності в контексті забезпечення національної безпеки. При цьому детальна увага приділяється принципам, методам, заходам та засобам державного регулювання господарської діяльності в контексті забезпечення національної безпеки відповідно до норм Конституції України, функціям та повноваженням Президента України, Верховної Ради України, центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів державного регулювання господарської діяльності в контексті забезпечення національної безпеки, місцю та ролі в ньому Центрів надання адміністративних послуг, загальній характеристиці нормативно-правової системи державного регулювання господарської діяльності в контексті забезпечення національної безпеки, напрямам удосконалення державного регулювання у цій сфері з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Конспект лекцій підготовлено з дисципліни «Державне регулювання господарської діяльності в контексті забезпечення національної безпеки» підготовлено для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти, які навчаються за ОПП «Стратегічний менеджмент у сфері національної безпеки» за спеціальністю 256 «Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)» Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Він також може бути корисним для фахівців, на яких покладаються аналітичні, консультативно-дорадчі й організаційно-розпорядчі функції щодо забезпечення національної безпеки та слухачів системи перепідготовки державних службовців.

УДК 351.863:346](042.3)

© Н. Г. Клименко, 2024

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024

ЗМІСТ

ЗМІСТОВНА ЧАСТИНА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

ЛЕКЦІЯ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ 4

1. Чинники, які зумовлюють доцільність державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки 5

2. Суб'єкти господарювання та види їх діяльності як об'єкт державного регулювання 14

3. Принципи та методи державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки 17

4. Історія державного регулювання діяльності інституцій на українських землях (XI-XX століттях) 23

ЛЕКЦІЯ 2. СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

1. Державні суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки 43

2. Недержавні інституції як суб'єкти державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки 54

3. Механізм державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки 55

ЗМІСТОВНА ЧАСТИНА 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

ЛЕКЦІЯ 3. ЗАХОДИ ТА ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

1. Місце державної реєстрації в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки 60

2. Зміст ліцензування та його значення в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки 68

3. Роль дозвільної системи в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки 83

ЛЕКЦІЯ 4. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

1. Особливості державного регулювання господарської діяльності в умовах COVID-19. 95

2. Специфіка державного регулювання господарської діяльності в умовах особливих правових режимів 104

ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ІСПИТУ З ДИСЦИПЛІНИ 113

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ТА ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ 115

ЗМІСТОВНА ЧАСТИНА 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВОЮ
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

**ЛЕКЦІЯ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВОЮ
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Чинники, які зумовлюють доцільність державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
2. Суб'єкти господарювання та види їх діяльності як об'єкт державного регулювання.
3. Принципи та методи державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
4. Історія державного регулювання діяльності інституцій на українських землях (XI-XX століттях).

Для сучасної української держави проблема забезпечення національної безпеки постає надзвичайно гостро на шляху до створення сприятливих умов для прогресивного розвитку суспільства. Це обумовлено низкою проблем, серед яких погіршення стану довкілля, зростання рівня злочинності та корупції, неконтрольованого розповсюдження зброї тощо.

Функціонування політичної системи в умовах збройної агресії з боку Російської Федерації та тимчасової окупації частини території України зумовлюють необхідність формування активної громадянської позиції та здійснення суспільних перетворень. За таких умов діяльність на об'єктах, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, а також діяльність з використанням потенційно небезпечних технологій і виробництв може стати джерелом загроз для національної безпеки України. Це також стосується ймовірності створення терористичних організацій та злочинних угруповань, а також діяльності окремих громадських організацій та засобів масової інформації, що існують завдяки підтримці політико-економічними групами стейкхолдерів або країною-агресором, зокрема через треті країни. Тому перед сучасною державою, як політичним регуляторним інститутом, постає проблема узгодження державних, громадських та бізнесових інтересів і пошуку адекватних засобів та заходів для забезпечення національної безпеки. Адже у Стратегії національної безпеки йдеться про те, що «державна повинна виконувати лише необхідні функції, насамперед безпекову, зовнішньополітичну, соціальну, регуляторну». Водночас проголошений Кабінетом Міністрів України курс на оптимізацію державного регулювання та спрощення адміністративних процедур для провадження господарської діяльності інституціями, зокрема в умовах запровадження обмежувальних заходів унаслідок пандемії COVID-19 та повномасштабної війни, у підсумку не повинні призвести до появи нових загроз, збільшення наявних небезпек та

зростання рівня ризику для безпеки особи, суспільства та їх життєдіяльності, а також держави та довкілля.

Під державним регулюванням господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки слід розуміти сукупність методів, заходів та засобів, які використовує держава для впорядкування відносин, що виникають у процесі взаємодії суб'єктів господарювання між собою, з державними, недержавними та міжнародними інституціями, людьми та навколишнім природним середовищем з метою запобігання негативним явищам, що виникають (можуть виникнути) в процесі здійснення господарської діяльності і можуть негативно вплинути на забезпечення національної безпеки.

1. Чинники, які зумовлюють доцільність державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки

Доцільність державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки в сучасних умовах обумовлюється багатьма чинниками, серед яких, зокрема, забезпечення захисту від різного характеру зовнішніх та внутрішніх загроз: «людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій».

Це, зокрема, відображено у чинному законодавстві, відповідно до якого на захист вищезазначених об'єктів спрямована державна політика у сферах національної безпеки і оборони.

Загрози вищезазначеним об'єктам є загрозами національній безпеці, під якими розуміють «явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України». Науковці ж розуміють загрозу як безпосередню можливість заподіяння збитку, яка є наслідком небезпеки. При цьому небезпекою вважається «потенційно згубне фізичне явище, подія або діяльність людини, які можуть призвести до загибелі людей або нанесення їм тілесних ушкоджень, завдання збитків, порушення функціонування соціальних та економічних систем або погіршення стану навколишнього середовища».

Сьогодні, як свідчать науковці та стратегічні державні документи в Україні для вищезазначених об'єктів найбільш небезпечними є:

– загрози екологічного характеру, що обумовлені зростаючою за обсягами господарською діяльністю людини, яка перевищує межі допустимого шкідливого впливу на біосферу і призводить до виникнення кризових та надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, у тому числі внаслідок порушень екологічної та техногенної безпеки, нераціональне використання відновлювальних та не відновлювальних природних ресурсів, погіршення екологічного стану водних басейнів, накопичення небезпечних відходів, а також застарілість та недостатня

ефективність комплексів з їх утилізації, критичний стан комунальної інфраструктури населених пунктів (оскільки основною метою діяльності усіх без винятку суб'єктів господарювання є отримання прибутку, в деяких випадках її досягнення суб'єкти господарювання прагнуть за будь-яку ціну, внаслідок чого суспільство та держава потерпають від негативних наслідків такої діяльності, як це, зокрема, мало місце у м. Шостка Сумської області);

– загрози соціального характеру, серед яких, зокрема, зростання злочинності, незаконний обіг наркотиків, алкоголізм, масові отруєння, торгівля людьми, нелегальна міграція та вимушене переселення з тимчасово окупованих територій, проблема біженців та внутрішньо переміщених осіб, зниження рівня життя та доходів населення, зростання безробіття, демографічна деградація суспільства, недостатній рівень соціального захисту, охорони праці, пенсійного забезпечення, низька якість охорони здоров'я, освіти, нерозвиненість, слабкість та розпорошеність інституцій громадянського суспільства;

– загрози інформаційного характеру, зокрема, поширення у ЗМІ, на телебаченні та в мережі Інтернет матеріалів, що справляють негативний соціально-психологічний вплив на свідомість людини, посилення негативного зовнішнього впливу на інформаційний простір країни, пропаганда насильства, кіберзлочинність, недостатній рівень захисту інформаційних ресурсів та інформаційно-комп'ютерних систем, зокрема у сферах транспорту, банківській, енергетиці, внутрішніх та міжнародних комунікацій;

– загрози економічного характеру, пов'язані з кризовими явищами у економічній сфері, серед яких зокрема, послаблення системи державного регулювання і контролю у економічній сфері, скорочення валового внутрішнього продукту, «тінізація» економіки, надмірна монополізація у окремих стратегічно-важливих галузях, критичний рівень зношення основних виробничих фондів у промисловості, сільському господарстві, транспортних магістралей, стратегічних об'єктів та систем життєзабезпечення, старіння технологій, іноземна технічна та технологічна експансія, енергетична залежність, критична експортна та боргова залежність національної економіки, низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції через значну енерго- та ресурсомісткість і науково-технічну відсталість, зниження інноваційної активності, наукового та науково-технічного потенціалу;

– загрози політичного характеру, що зокрема, виявляються у проявах екстремізму та сепаратизму, конфесійної та етнічної нетерпимості, намаганні маніпулювати суспільною свідомістю, зовнішньому тиску та приниженні іміджу країни, наявності нелегального ринку зброї, криміналізації суспільства та зростанні соціальної агресивності, недовірі до правоохоронних та судових органів, падінні авторитету державної влади, популізмі, корумпованості та хабарництва;

– загрози воєнного характеру, пов'язані з розв'язанням війн та воєнних конфліктів, метою яких є посягання на державний суверенітет та територіальну цілісність країни, територіальні претензії та втручання у внутрішні справи шляхом створення, використання та підтримання діяльності незаконно утворених озброєних

формувань (зокрема під час подій, що мали місце в Криму у 2014 році, а також на території окремих районів Донецької та Луганської областей України).

Крім того, не слід забувати і про можливість організації та здійснення диверсійних або терористичних актів деструктивними силами з метою досягнення злочинних цілей, у тому числі у комп'ютерних мережах, на об'єктах підвищеної небезпеки та критичної інфраструктури.

Крім того варто зазначити, що, незважаючи на численні заяви науковців, державних діячів, представників бізнесу та громадянського суспільства, сьогодні ні ринок, ні громадянське суспільство в повному обсязі неспроможні захистити особу, суспільство, державу та довкілля від ймовірного негативного впливу на них діяльності окремих недержавних інституцій. Тому забезпечення національної безпеки залишається прерогативою держави, у тому числі і шляхом державного регулювання їхньої діяльності у контексті забезпечення національної безпеки .

У цьому контексті основними функціями, які мають здійснюватись державою для захисту особи, суспільства, держави та довкілля в умовах ринкових відносин є: «соціальний захист, який визначає необхідність соціально орієнтованого втручання держави до ринкового середовища шляхом створення систем страхування від хвороб, нещасних випадків, безробіття, встановлення трудових, соціальних, житлових гарантій, соціально-спрямованого перерозподілу прибутків громадян; захист навколишнього середовища, необхідність в якому обумовлена тим, що вільна гра ринкових сил ставить під загрозу фізичні основи існування людей через витрати ресурсів та забруднення навколишнього середовища; захист людської гідності, прав та свобод громадян. Повага до людської гідності, зокрема в економічному житті, є важливим завданням держави, яка має передбачати фізичну недоторканність, охорону приватної власності та репутації громадян України; захист інформації та інтелектуальної власності, позаяк володіння інформацією обумовлює економічну владу, держава повинна вжити заходів щодо охорони прав людини на розпорядження інформацією, що їй належить, а також щодо захисту підприємств від промислового шпигунства; встановлення правил гри для приватного сектора економіки для досягнення відповідного суспільного результату на основі партнерських взаємовідносин між державою та бізнесом; захист споживачів шляхом інформування споживачів, антимонопольного законодавства, встановлення відповідальності виробників за якість виробленої продукції, здоров'я споживачів, державного регулювання рівня цін на соціально значущі товари».

До причин, які зумовлюють необхідність державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки доцільно віднести й притаманні ринкові недоліки, через які він:

- «не сприяє збереженню невідтворюваних природних ресурсів;
- не має економічного механізму захисту навколишнього середовища;
- не може регулювати використання ресурсів, що належать всьому людству та мають загальносвітову цінність;
- ігнорує потенційно негативні соціальні наслідки рішень, що ним приймаються;

не стимулює виробництво товарів та послуг колективного використання (дороги, комунікації, транспорт та інше);

не гарантує права на працю кожному громадянину, сприяє виникненню масового безробіття та майнової нерівності;

не забезпечує перерозподілу доходів між багатими та бідними верствами населення, дотримання відповідного рівня добробуту громадян і, особливо, працевлаштування населення;

не забезпечує фундаментальних досліджень у науці, не стимулює розвитку освіти, культури, безоплатної охорони здоров'я;

не забезпечує виробництва соціально-необхідних товарів за низькими цінами;

схильний до нестабільного розвитку з притаманним йому загостренням соціальної напруженості в суспільстві та розвитком інфляційних процесів».

Більш того, «в умовах, коли людство впритул наблизилося до межі виживання в глобальному масштабі, традиційні економічні цінності – максимізація прибутку, вигода, прагнення до монополізму, володіння матеріальними цінностями тощо, які покладені в основу цивілізації техногенного типу, не створюють гарантій виживання» для людини, суспільства, держави та довкілля.

Щодо здатності громадянського суспільства гармонізувати самостійно різноманітні інтереси, дотримуючись нормальних відносин з державою, і розвиватися без стороннього впливу, досвід країн Заходу показав – в чистому вигляді, без налагодження відносин з державою, таке саморегулювання існувати не може.

Тож в сучасних умовах трансформаційних змін у суспільстві регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки з боку держави є потрібним, оскільки в умовах формування громадянського суспільства подекуди виникає потреба у втручанні держави у сферу життєдіяльності останнього з метою подолання непередбачуваності у поведінці суб'єктів господарювання і лідерів громадських та політичних утворень з метою недопущення негативного впливу їх господарської або громадської діяльності, наслідки якої можуть становити загрозу безпеці людини, суспільства, держави та довкілля.

Йдеться в першу чергу про недержавні інституції, які мають руйнівний та агресивний характер (терористичні угруповання, сепаратистські рухи, шовіністично-радикальні партії) або ж становить загрозу для життєдіяльності населення та стану довкілля (використовують потенційно небезпечні об'єкти або об'єкти підвищеної небезпеки, порушуючи або ігноруючи при цьому техніку безпеки або екологічні норми та стандарти якості продукції). Проте, з часом, зі зростанням свідомості громадян, відповідальності суб'єктів господарювання та авторитету інституцій громадянського суспільства, вплив держави на їх діяльність у контексті забезпечення національної безпеки може бути зменшений.

Окрім вищевикладеного, розглядаючи питання доцільності державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки варто зазначити, що у суспільстві не може існувати безмежних прав: права одних суб'єктів повинні обмежуватися там, де починаються права інших суб'єктів, тобто

обмеження свободи одних є передумовою свободи інших.

У зв'язку з цим, оскільки держава функціонує в інтересах всіх громадян та суспільства, а державна влада поширюється на всіх, хто перебуває на її території, то, власне, «тільки держава уповноважена обмежувати ці права і свободи в тій мірі, в якій це необхідно для стабільності та гармонійного розвитку суспільства, для забезпечення соціального компромісу й правопорядку». Такі кроки з боку держави є цивілізованим способом регулювання господарської діяльності, оскільки лише держава є офіційним представником всього суспільства, а недержавні інституції – лише його частини. Тому регулятивна діяльність держави, яка полягає у визначенні кордонів бажаного, дозволеного та забороненого, є беззаперечною.

При цьому держава має зберігати розумний баланс між свободою господарської діяльності інституцій (громадських та бізнесових) та вимогами захисту прав і свобод громадян, забезпечення безпеки суспільства, держави та захисту довкілля. Будь-яке порушення зазначеного балансу загрожує національній безпеці. Водночас такі порушення можливі як з боку недержавних інституцій, так і з боку держави.

В першу чергу це стосується асоціальної, деструктивної діяльності окремих інституцій громадянського суспільства щодо якої науковці зазначають, що «навіть у демократичних державах, крім створення сприятливих умов для їх розвитку, необхідне також подолання агресивної діяльності деяких з них», оскільки вони безпосередньо чи опосередковано перешкоджають забезпеченню національної безпеки, а саме становлять загрозу для забезпечення:

державної, громадської безпеки та громадського порядку (недержавні інституції, метою діяльності яких є зміна суспільного ладу антиконституційними шляхами, зазіхання на територіальну цілісність та незалежність України, зокрема незаконно утворені воєнізовані формування та озброєні банди на зразок тих, що діють на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях);

законності і правопорядку (запобігання заворушенням і злочинам, які можуть вчинятися бандформуваннями, терористичними та диверсійними організаціями);

прав і свобод людей, їх захисту (небезпеку становлять неонацистські, расистські організації, а також ті, що займаються торгівлею людьми, або переслідують інші антигуманні, суспільно-радикальні цілі);

захисту життя та охорони здоров'я (загрозу несуть недержавні інституції, які займаються вербуванням громадян України для безпосередньої участі у воєнних конфліктах на території інших країн в якості найманців, *незаконною трансплантацією*, торгівлею органами або тканинами людини, сатанинські секти, релігійні культи, що пропагують відмову від медичної допомоги, розповсюджують небезпечну, особливо для дітей, інформацію в мережі Інтернет та за допомогою сучасних засобів зв'язку);

добробуту населення (групи, що займаються рекетом, здирицтвом, шахрайством).

Зважаючи на зазначене, держава, спираючись на відповідні міжнародні правові акти, норми Конституції України та спеціальних законів, зобов'язана попереджувати

виникнення та припиняти функціонування недержавних інституцій, інтереси та/або діяльність яких мають небезпечний характер і становлять загрозу для національної безпеки держави.

Водночас, статтею 42 Конституції України встановлено, що «кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом». А статтею 92 Конституції України визначено, що «виключно законами України визначаються правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, ЗМІ; основи національної безпеки, забезпечення громадського порядку».

Вищезазначене свідчить про те, що інституції, які здійснюють підприємницьку господарську діяльність, мають право без обмежень приймати рішення та здійснювати самостійно будь-яку діяльність, яка не заборонена законом. Але слід зауважити, що свобода такої діяльності зовсім не означає всездозволеності, оскільки підприємницька та господарська діяльність підлягає регулюванню державою в рамках існуючого законодавства. Особливості регулювання окремих видів господарської діяльності встановлюються законодавством України. Це обумовлено, насамперед, різноманітністю видів такої діяльності та неможливістю її регулювання якимось одним базовим законом.

При цьому загальні принципи господарювання в Україні, зокрема, передбачають «обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави».

Крім того, «у разі здійснення господарської діяльності з порушенням екологічних вимог діяльність суб'єкта господарювання може бути обмежена або зупинена Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів АР Крим, а також іншими уповноваженими органами в порядку, встановленому законом. При цьому підстави і порядок обмеження та зупинення діяльності суб'єктів господарювання, а також повноваження уповноважених органів приймати відповідні рішення встановлюються законом».

Водночас варто звернути увагу на те, що основна мотивація інституцій, які є суб'єктами господарювання – отримання прибутку. Навіть якщо інституція позиціонує себе як неприбуткова організація, це не позбавляє її від необхідності вирішення питання фінансування власного функціонування (матеріально-технічне забезпечення, проведення заходів, сплата орендної плати та комунальних послуг, заробітна платня співробітникам тощо). В умовах фінансово-економічної кризи це питання постає дуже гостро, оскільки якщо бізнес фінансує громадські чи благодійні інституції або політичні партії, він очікує від такого вкладання коштів певного прибутку (не обов'язково у грошовому виразі). Адже ще Веблен Торстейн зазначав, що «мета і типовий результат діяльності в сфері бізнесу – накопичення багатства. Люди, які не мають на меті нарощування власності в бізнес не йдуть». При цьому він звертав увагу на те, що «кредитні ресурси та ділові підприємства ... носять настільки виражений

міжнародний, або, краще сказати, космополітичний характер, що будь-який бізнесмен може, навіть не віддаючи собі звіту в суті подій, сприяти державній скарбниці ворожої держави з такою ж готовністю, як і скарбниці власної або дружньої їй держави».

Зазначені твердження і сьогодні залишаються актуальними, оскільки власники (керівники) недержавної інституції, які перебирають на себе усі, пов'язані з провадженням діяльності ризику, не будуть працювати собі на шкоду і не перейматимуться проблемами безпеки інших людей, суспільства, держави, довкілля, якщо не будуть зобов'язані її забезпечувати або ж зацікавлені державою до її забезпечення.

Крім того, сьогодні залишається нерозв'язаною проблема зловживання економічною свободою: найбільш актуальною зараз є проблема забезпечення балансу інтересів груп населення. Нинішній дисбаланс цих інтересів у бік олігархів робить «нерентабельними» зусилля решти суб'єктів господарювання. Оскільки умови ведення бізнесу та інвестиційний клімат потерпають від негативного впливу низки перешкод та негативних факторів, зокрема, таких як корупція.

При цьому держава зацікавлена у поширенні соціальної відповідальності інституцій, які є суб'єктами господарювання, оскільки соціальна відповідальність бізнесу полягає в тому, щоб метою їхньої діяльності «... перестало бути максимальне привласнення прибутку», а визначальним стало «задоволення соціальних потреб та інтересів усіх верств населення». Тобто комерційні інституції повинні усвідомлювати: для того, щоб існувати та розвиватись, вони мають підтримувати те соціальне середовище, в якому знаходяться. Основними напрямками забезпечення такої відповідальності є «... виробництво якісних товарів та надання відповідних послуг, що задовольняють суспільно необхідні потреби населення... створення належних умов праці для працездатного населення, збереження довкілля, встановлення заробітної плати на рівні вартості робочої сил, сплата податків до фондів соціального страхування».

Водночас, незважаючи на вищезазначене, слід наголосити на тому, що держава в особі її органів і посадових осіб не має права здійснювати безпосередній вплив та втручатися в діяльність недержавних інституцій, незалежно від того, є вони представниками бізнесу чи громадянського суспільства, за умови, що їх діяльність відбувається в рамках закону. Тому саме право та законодавство є факторами визначення меж державного втручання, а характер та природа обмежень, які накладаються ними (правом і законодавством) на державу, залежатиме від форм праворозуміння, на базі якого формується уявлення про межі втручання держави.

Підсумовуючи вищевикладене слід зважити на те, що забезпечення національної безпеки є однією з провідних функцій держави, саме вона в особі її органів та посадових осіб повинна забезпечувати дієве державне регулювання господарської діяльності, зокрема, шляхом здійснення систематичного нагляду і контролю за дотриманням законності з метою виявлення та запобігання порушень вимог законодавства й забезпечення інтересів людини й суспільства (зокрема, належної якості продукції, робіт і послуг, захисту прав і свобод людини й громадянина, а також

допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища) для вчасного виявлення та адекватного реагування на загрози для національної безпеки країни, нейтралізації або мінімізації їх впливу, у тому числі шляхом запобігання корупції та хабарництва, забезпечення рівності усіх суб'єктів перед законом та невідворотності відповідальності за його порушення й відшкодування збитків адекватно заподіяній шкоді аж до заборони займатися певними видами діяльності власникам (керівникам) недержавних інституцій, а не лише у вигляді «символічних» штрафів.

При цьому здійснення дієвого державного нагляду та контролю за створенням та господарською діяльністю господарюючих суб'єктів в рамках державного регулювання їх діяльності у контексті забезпечення національної безпеки надасть можливість гарантувати неухильне дотримання ними Конституції та законів України, своєчасно виявити факт порушення закріплених у них положень, запобігти їх здійсненню, підвищити відповідальність їх керівників (власників).

Також слід зазначити про необхідність визначення оптимального ступеня державного втручання, щоб з одного боку забезпечити прогресивний та безпечний розвиток людини, суспільства та держави, а з іншого – створити передумови для збалансованого зростання економіки країни, захисту прав і свобод громадян, а також підвищення рівня їх добробуту. Оскільки дієве державне регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки є необхідним для досягнення двох взаємопов'язаних цілей:

«захисту інтересів окремих громадян і суспільства від негативних наслідків, які можуть для них породжувати ринкові відносини, та забезпечення реалізації окремих суспільних інтересів, які не може реалізувати ринок»;

захисту інтересів окремих громадян, суспільства та держави від негативних наслідків, які може для них породжувати діяльність окремих недержавних інституцій (зокрема, релігійних сект, незаконно утворених озброєних формувань (груп), терористичних організацій та злочинних угруповань тощо), та забезпечення реалізації тих суспільних інтересів, які не може реалізувати громадянське суспільство.

Все вищевикладене свідчить про те, що потреба у державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки обумовлена необхідністю запобігання (обмеження) ймовірних небезпечних явищ і результатів господарської діяльності та створення умов для ефективного функціонування суб'єктів господарювання, узгодження дій та інтересів, усунення негативних наслідків економічних, соціальних, політичних, екологічних та інших процесів, які неспроможні врегулювати ринок і громадянське суспільство, захистом національних цінностей та забезпеченням реалізації національних інтересів з метою забезпечення прогресивного розвитку суспільства та держави, прав і свобод людини та її добробуту, а також збереження навколишнього природного середовища.

Це обумовлює необхідність попередження державою в особі суб'єктів державного регулювання господарської діяльності виникнення та припинення функціонування інституцій, діяльність яких безпосередньо або опосередковано

загрожує безпеці особи, суспільства, держави, навколишнього природного середовища. Зокрема це стосується:

незаконно утворених озброєних формувань (груп), екстремістських, терористичних, сепаратистських та злочинних угруповань, оскільки їх діяльність спрямована на порушення законності і правопорядку, державного суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки та незаконне захоплення державної влади, а також сприяє збільшенню нелегального обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин та загостренню криміногенної ситуації в країні;

проросійських військових недержавних інституцій (зокрема, приватна військова кампанія «Вагнера»), яка бере активну участь у військовий діях);

псевдоволонтерських та псевдоблагодійних громадських організацій, через те, що вони, отримуючи благодійні внески для допомоги військовим підрозділам, що перебувають у зоні ведення активних бойових дій, пораненим військовослужбовцям, хворим дітям та вимушеним переселенцям, використовують їх для власного збагачення і, у такий спосіб, дискредитують волонтерський рух та благодійницьку діяльність;

посередницьких організацій з працевлаштування за кордоном, які під виглядом здійснення такого працевлаштування громадян України, займаються шахрайством, торгівлею людьми та їх вербуванням для безпосередньої участі у воєнних конфліктах на території інших країн у статусі найманців;

релігійних організацій та новітніх релігійних рухів, які пропагують конфесійну чи етнічну нетерпимість, або діяльність яких становить загрозу життю, здоров'ю та добробуту громадян;

громадських організацій та ЗМІ, які фінансуються політико-економічними групами стейкхолдерів або країною-агресором, зокрема через треті країни, представники яких виступають з популістськими заявами, що дестабілізують соціальну та політичну ситуацію в Україні, поширюють неправдиву інформацію про події в країні, свідомо їх фальсифікуючи, з метою маніпулювання суспільною свідомістю та приниження іміджу країни перед світовою спільнотою;

суб'єктів господарювання, які провадять діяльність з численними порушеннями, наслідки яких становлять загрозу для життя і здоров'я людей, довкілля, суспільства й держави (зокрема, виробництво та торгівля фальсифікованими ліками та алкоголем, неякісними продуктами харчування, надання неякісних освітніх, медичних, фінансових та інших послуг, шахрайство, порушення правил поводження з небезпечними речовинами та небезпечними відходами) і можуть спровокувати виникнення техногенних аварій та катастроф на об'єктах критичної інфраструктури, потенційно-небезпечних об'єктах та об'єктах підвищеної небезпеки, призвести до порушення нормальних умов життєдіяльності населення і діяльності державних органів та ОМС, інших державних та недержавних інституцій.

Вищевикладене дозволяє дійти висновку, що чинниками, які зумовлюють доцільність державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, є:

конституційні обов'язки держави перед своїми громадянами щодо захисту їх прав, свобод та законних інтересів, життя, здоров'я і добробуту;

зобов'язання перед суспільством щодо забезпечення його прогресивного розвитку та захисту демократичних цінностей;

захист власного конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності;

охорона навколишнього природного середовища;

дотримання міжнародних норм та виконання узятих на себе Україною міжнародних зобов'язань.

2. Суб'єкти господарювання та види їх діяльності як об'єкт державного регулювання

Науковці поділяють суспільство на три сектори:

– перший (державний) складають «органи державної влади, бюджетні установи та організації, засновані на підставі закону чи в межах повноважень державних органів», тобто сукупність інститутів державної влади, що пов'язана з системою відносин влади і підлеглості;

– другий (недержавний прибутковий або комерційний) складає «система підприємств, господарських товариств та індивідуальних підприємців, що займаються діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутку», тобто це сфера приватного підприємництва, в якому відносини ґрунтуються на принципах ринкової економіки і регулюються горизонтальними громадсько-правовими зв'язками в правових рамках, встановлених державою;

– третій (недержавний неприбутковий, некомерційний, «третій сектор») – «недержавні, некомерційні об'єднання громадян, які прагнуть допомогти собі та іншим, не ставлячи за мету одержання прибутків», функція яких «полягає у вираженні й захисті прав і свобод громадян та задоволенні політичних, економічних, правових, соціальних, культурних та інших інтересів».

Приватні прибуткові інституції створюються приватними особами, групами чи юридичними особами для досягнення ринкових цілей або для отримання прибутку, вони підзвітні своїм власникам і можуть набувати різних форм, значно відрізнятися з розмірами – від малих підприємств до транснаціональних корпорацій – і забезпечувати найширший спектр товарів, що виробляються, і послуг, що надаються.

Приватні неприбуткові інституції пов'язані з обстоюванням інтересів їхніх членів, добродійністю чи соціальним забезпеченням. При цьому управління ними також повинне гарантувати перевагу доходів (надходжень) над витратами чи, принаймні, самооплатність з нульовим балансом. Усі інституції через своє керівництво відповідальні за дії, що чиняться ними для досягнення поставлених цілей і завдань. Їх законодавча відповідальність перед суспільством пов'язана з низкою заходів, що передбачають контроль за їхньою діяльністю, спрямований на недопущення шкідливих наслідків для людини, суспільства, держави та довкілля, у тому числі для національної безпеки.

Основними видами діяльності недержавних інституцій є господарська або громадська діяльність. Окремо варто відзначити діяльність ОМС, яку не можна віднести до суто господарської або громадської, оскільки вона полягає у задоволенні суспільних потреб громадян та вирішенні питань місцевого значення відповідної територіальної громади в межах Конституції та законів України.

Господарською діяльністю є «діяльність особи, що пов'язана з виробництвом (виготовленням) та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг, спрямована на отримання доходу і проводиться такою особою самостійно та/або через свої відокремлені підрозділи, а також через будь-яку іншу особу, що діє на користь першої особи, зокрема за договорами комісії, доручення та агентськими договорами». Зазначена діяльність поділяється на:

«некомерційну – це самостійна систематична господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку»;

«комерційну (підприємництво) – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку».

Інституції, що здійснюють комерційну господарську діяльність, є суб'єктами господарювання, до яких законодавством України віднесено:

господарські організації – «юридичні особи, створені і зареєстровані у встановленому законом порядку», у формі підприємств (приватних, комунальних, колективних, змішаних), товариств (підприємницьких та непідприємницьких), а також інших юридичних осіб, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;

«громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці» (фізичні особи – підприємці);

банки – юридичні особи, які на підставі банківської ліцензії мають виключне право надавати банківські послуги;

заклади, які діють у сфері освіти («заклад освіти – юридична особа публічного чи приватного права, основним видом діяльності якої є освітня»), а також у сфері охорони здоров'я («заклад охорони здоров'я – юридична особа незалежно від форми власності та організаційно-правової форми або її відокремлений підрозділ, основними завданнями яких є забезпечення медичного обслуговування населення та/або надання реабілітаційної допомоги на основі відповідної ліцензії та забезпечення професійної діяльності медичних (фармацевтичних) працівників і фахівців з реабілітації»).

Інституції, що здійснюють некомерційну господарську діяльність, у більшості випадків є неприбутковими організаціями. Згідно із законами України до неприбуткових організацій, зокрема, можуть бути віднесені:

1) громадське об'єднання – «добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод,

задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів», яке утворюється як громадська організація (громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи) або громадська спілка (громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи). Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи (непідприємницьке товариство, основною метою якого не є одержання прибутку) або без такого статусу;

2) політична партія – «зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах», а за твердженням науковців, «це організована частина політично активних громадян, яка представляє інтереси певних соціальних груп і ставить за мету їх реалізацію через виборення державної влади чи участь у її здійсненні»;

3) творча спілка – «добровільне об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, яке має фіксоване членство і діє на підставі статуту»;

4) професійна спілка (профспілка) – «добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання)»;

5) релігійні організації – «релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій»;

6) благодійна організація – «юридична особа приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених Законом України «Про благодійні організації та благодійну діяльність», як основну мету її діяльності;

7) ОМС – «сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради», утворені відповідними територіальними громадами для вирішення питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції;

8) органи самоорганізації населення – «представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення»;

9) організація роботодавців – «неприбуткова громадська організація, яка об'єднує роботодавців; об'єднання організацій роботодавців – неприбуткова громадська організація, яка об'єднує організації роботодавців, їх об'єднання, що створюються і діють з метою представництва та захисту прав та законних інтересів роботодавців у економічній, соціальній, трудовій та інших сферах, у тому числі в їх відносинах з іншими сторонами соціального діалогу»;

10) ЗМІ – «засоби, призначені для публічного поширення друкованої або

аудіовізуальної інформації» між членами громади, суспільства щодо суспільно значущих подій, політичних та інших заяв і рішень. До ЗМІ належать «періодичні друковані видання (газети, журнали, бюлетені та ін.), різноманітні технічні засоби та способи передачі на відстань звукової або візуальної інформації (радіо, телебачення, Інтернет)»;

11) торгово-промислова палата – «недержавна неприбуткова самоврядна організація, яка об'єднує юридичних осіб, які створені і діють відповідно до законодавства України, та громадян України, зареєстрованих як підприємці, та їх об'єднання»;

12) недержавний пенсійний фонд – «юридична особа, створена відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», яка має статус неприбуткової організації (непідприємницького товариства), функціонує та провадить діяльність виключно з метою накопичення пенсійних внесків на користь учасників пенсійного фонду з подальшим управлінням пенсійними активами, а також здійснює пенсійні виплати учасникам зазначеного фонду у визначеному законами України порядку»;

13) представництва міжнародних та іноземних неурядових організацій – «локальні, національні чи міжнародні об'єднання людей, діяльність яких здійснюється з ініціативи громадян, а не із санкції чи вказівки уряду, й не має на меті отримання прибутку. Вони створюють можливість для людей безпосередньо брати участь у розв'язанні проблем власного життя, у прийнятті відповідних рішень, у налагодженні партнерської співпраці між собою та з державними органами і міжнародними організаціями».

Спираючись на аналіз положень вітчизняних законодавчих та інших нормативно-правових актів, серед яких, зокрема Стратегія національної безпеки України, а також Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», які на період до 2030 року «є орієнтирами для розроблення проектів прогностичних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України», господарською діяльністю, яка підлягає державному регулюванню у контексті забезпечення національної безпеки, є діяльність, яка впливає на вирішення комплексної проблеми забезпечення національної безпеки.

Критерієм її ідентифікації є високий ступінь ризику настання негативних наслідків від господарської діяльності для безпеки особи, суспільства, держави та довкілля зокрема та національної безпеки України загалом. Насамперед це стосується зовнішньої (оборони), внутрішньої (охорони громадського порядку), економічної, політичної, енергетичної, соціальної, гуманітарної, інформаційної, екологічної, духовної безпеки (у тому числі забезпечення якості надання послуг освіти та охорони здоров'я, функціонування критичної інфраструктури, цивільного захисту, кібербезпеки та захисту інформаційних ресурсів).

3. Принципи та методи державного регулювання господарської діяльності

Аналіз чинного законодавства України, а також наукових праць з економічних політичних, юридичних наук та державного управління свідчить, що сьогодні не існує

уніфікованого підходу до визначення принципів державного регулювання.

Так, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлює наступні принципи державної регуляторної політики: доцільність; адекватність; ефективність; збалансованість; передбачуваність; прозорість та врахування громадської думки.

Досліджуючи бачення науковцями принципів державного регулювання варто зазначити, що вони у більшості випадків акцентують увагу на принципах державного регулювання економіки загалом, або ж окремого її сектору, і відносять до них наступні принципи:

«наукової обґрунтованості – врахування вимог об'єктивних економічних законів, реалій економічного, політичного і соціального життя суспільства, національних особливостей;

погодження інтересів – державне регулювання економіки має бути механізмом погодження інтересів різних суб'єктів економіки: загальнодержавних, регіональних, групових (підприємців, робітників, споживачів, виробників тощо);

системності – обумовлений функціонуванням національної економіки як великої складної системи, що включає різні рівні й елементи. Тому державне регулювання економіки, охоплюючи різні об'єкти, має виходити із системних засад у вирішенні економічних, соціальних, зовнішньоекономічних, науково-технічних, культурних, екологічних та інших проблем;

цілеспрямованості – державне регулювання має спрямовуватися на досягнення конкретних цілей;

пріоритетності – виділення основних соціально-економічних проблем розвитку країни, на вирішенні яких державі належить зосередити свої зусилля (через обмеженість наявних державних ресурсів – фінансових, матеріальних, трудових, інформаційних і т. ін.);

комплексності – необхідність використання державою всього арсеналу засобів та інструментів, що є в її розпорядженні (правових, економічних, адміністративних, прямих, непрямих, неформальних тощо);

адаптації – державне регулювання має ґрунтуватися на безперервному аналізі результатів оперативної оцінки й коригуванні впливу держави на соціально-економічні процеси залежно від внутрішніх чи зовнішніх умов розвитку країни;

мінімальної достатності (державна має виконувати тільки ті функції, які не може забезпечити ринок, а функції державного управління мають певним чином розподілятися – на вищих його рівнях належить вирішувати ті проблеми, які не можуть бути з'ясовані на нижчих);

ефективності (організаційно-правове забезпечення державного регулювання – управління економікою зобов'язані здійснювати спеціальні органи державної влади й управління з чітко визначеними правами, компетенцією та обов'язками; економіко-організаційне забезпечення державного регулювання – держава повинна використовувати важелі (форми, методи, інструменти), адекватні цілям і ситуаціям, що склалися);

порівнянність витрат (на утримання державного управлінського апарату) та результатів державного втручання в економіку».

Практичне додержання зазначених принципів залежить від багатьох чинників – від чіткості й однозначності обраної моделі і стратегії регулювання, адекватності методів державного втручання, компетентності й професіоналізму державних службовців.

Виходячи з дослідження визначення актами вітчизняного законодавства та бачення вітчизняними науковцями складу і змісту принципів державного регулювання, до системи принципів, на основі яких повинно здійснюватися регулювання державною господарською діяльністю у контексті забезпечення національної безпеки, слід віднести наступні:

законність – суб'єкти вищезазначеного державного регулювання діють у межах, у спосіб і на підставі Конституції та законів України, у той час як недержавні інституції можуть здійснювати усе, що не заборонено Конституцією та законами України;

доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарської діяльності та його своєчасність з метою гарантування безпеки людини, суспільства, держави і захисту довкілля;

адекватність – відповідність державного регулювання господарської діяльності потребі у вирішенні питань гарантування безпеки людини, суспільства, держави і захисту довкілля з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

цілеспрямованість – державне регулювання господарської діяльності має спрямовуватися на досягнення конкретних цілей щодо гарантування безпеки людини, суспільства, держави і захисту довкілля;

ефективність – забезпечення досягнення максимально можливих позитивних результатів державного регулювання за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів інституцій, громадян та держави;

комплексність – необхідність використання державою всього арсеналу методів, засобів та заходів, що є в її розпорядженні, для забезпечення дієвого державного регулювання у контексті забезпечення національної безпеки;

системність – комплексний, всебічний підхід до розв'язання завдань, що постають перед суб'єктами державного регулювання господарської діяльності, яке має виходити з системних засад у вирішенні економічних, соціальних, політичних, екологічних та інших проблем з метою забезпечення національної безпеки;

збалансованість – забезпечення під час здійснення державного регулювання господарської діяльності балансу інтересів державних і недержавних інституцій, громадян та суспільства;

передбачуваність – послідовність державного регулювання господарської діяльності, його відповідність цілям державної політики щодо забезпечення національної безпеки, яка дозволяє інституціям здійснювати планування їхньої діяльності;

відповідальність – невідворотне застосування санкцій, адекватних вчиненому

винуватцем діянню (чи бездіяльності), та безумовне відшкодування ним заподіяних збитків людині, суспільству, державі та шкоди довкіллю, спричинених негативними наслідками прийнятих рішень та результатів державного регулювання господарської діяльності або порушенням чи недотримання законодавчих та інших нормативних актів;

рівність перед законом – інституції є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону;

прозорість та врахування громадської думки – відкритість для інституцій дій суб'єктів державного регулювання господарської діяльності на всіх його етапах, обов'язковий розгляд ними ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих інституціями у встановленому законом порядку, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих рішень до відома інституцій та інформування громадськості;

науковість та обґрунтованість – поєднання наукових основ державного регулювання господарської діяльності з практичними діями щодо втілення прийнятих рішень, врахування вимог об'єктивних законів, реалій економічного, політичного, соціального і культурного життя суспільства, національних особливостей та життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави;

адаптація – базування державного регулювання господарської діяльності на безперервному аналізі результатів впливу суб'єктів і об'єктів зазначеного державного регулювання на безпеку людини, суспільства, держави і захист довкілля та його коригування залежно від внутрішніх чи зовнішніх умов розвитку країни;

пріоритетність безпеки людини, суспільства, держави і захисту довкілля – заборона на рівні закону створення інституцій та здійснення ними діяльності, якщо їх мета або дії спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну її конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету та територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, пропаганду війни, насильства, посягання на права та свободи людини, здоров'я населення, або призведуть до перевищення гранично допустимого ризику для суспільства та довкілля;

оперативність – своєчасне коригування державного регулювання господарської діяльності у випадках кризових ситуацій та надзвичайних подій, виникнення та наслідки яких створюють небезпеку для людини, суспільства, держави і довкілля;

професіоналізм – кадрове забезпечення суб'єктів державного регулювання господарської діяльності повинно формуватися, виходячи з відповідності професійних якостей їх посадових осіб і службовців, керівників та працівників займаним посадам.

Виокремивши систему принципів, на основі яких здійснюється регулювання державою господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, слід зазначити, що його дієвість істотно залежить від того, коли та в який спосіб суб'єкти зазначеного державного регулювання застосовують ті чи інші методи, оскільки саме методи державного регулювання дозволяють суб'єктам впливати на розвиток процесів у суспільстві шляхом створення сприятливих умов для розвитку з метою отримання суспільно-корисних результатів.

Методи державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки є способами впливу суб'єктів державного регулювання на інституції, з метою створення сприятливих умов для їх діяльності, з урахуванням інтересів людини, суспільства та держави.

Методи визначають механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного регулювання, реалізації компетенції суб'єктів державного регулювання відповідно до їх повноважень.

Правові та адміністративні методи є методами прямого впливу. За їх допомогою держава безпосередньо впливає на діяльність інституцій шляхом встановлення обов'язкових для виконання умов, зокрема, щодо необхідності офіційного визнання факту її створення для започаткування діяльності будь-якої інституції, а у окремих випадках – необхідності отримання дозволу чи ліцензії для здійснення певних видів діяльності. Вони характеризуються односторонністю державного впливу суб'єкта державного регулювання на об'єкт і змушують інституції приймати рішення, засновані не на їх власному виборі, а на приписах держави. Їх невиконання є порушенням і може призвести до застосування до винного встановлених законом заходів примусу.

Правові методи базуються на законодавстві (Конституція та закони України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, укази Президента України, міжнародні акти, ратифіковані в установленому порядку, накази міністерств та інші підзаконні акти, які регламентують діяльність інституцій) і діють через систему встановлених ним норм і правил, які необхідні для регулювання певних видів діяльності інституцій з метою захисту навколишнього природного середовища, життєво важливих інтересів суспільства, держави та окремих громадян. Вони створюють правові умови і передбачають прийняття суб'єктом державного регулювання юридично значущих рішень для діяльності інституцій і поділяються на заходи заборони (визнання діяльності суспільно небезпечною або шкідливою), дозволу та обмеження (ліцензування, дозвільна система тощо), примусу (забезпечення прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища, забезпечення належної якості продукції, робіт та послуг тощо), стимулювання, а також контролю та нагляду, що дозволяють виявляти та попереджати порушення вимог законодавства.

Адміністративні методи – це заходи та засоби прямого впливу держави на діяльність інституцій, які формуються та реалізуються суб'єктами державного регулювання господарської діяльності у спосіб встановлений нормативно-правовими актами. Їх ознаками є: «прямий вплив державного органу або посадових осіб на дії виконавців через встановлення їхніх обов'язків, норм поведінки та віддавання команд (наказів, розпоряджень); безальтернативний вибір способів розв'язування завдань, варіанта поведінки; обов'язковість виконання наказів, розпоряджень; відповідальність» інституцій за ухиляння від виконання наказів або порушення їхніх вимог.

Адміністративні методи використовуються для «охорони навколишнього середовища (екологічні норми, ліміти, штрафи, санкції); підтримання мінімальних

параметрів рівня життя населення (мінімальна зарплата, прожитковий мінімум, соціальні нормативи, соціальні стандарти); ліквідації негативних наслідків ринкової конкуренції (монополізму – шляхом встановлення квот на виробництво, обмеження цін, рентабельності, стандартизації); боротьби з тіньовим бізнесом; задоволення потреб споживачів і захисту їхніх прав (державні замовлення, стандарти, сертифікація, соціально-економічні норми і нормативи, ліцензування діяльності); захисту національних інтересів в зовнішньоекономічній діяльності (квоти на ввезення, ліміти, митні обмеження, державна експертиза, реєстрація); забезпечення реалізації цільових комплексних програм».

Тобто правові та адміністративні методи вимагають від суб'єктів господарювання діяти так, як визначається у законодавчих та інших нормативно-правових актах, а ігнорування чи порушення їхніх вимог передбачає застосування санкцій у вигляді штрафів та інших покарань.

Фінансово-економічні та соціально-психологічні методи є методами непрямого впливу, які опосередковано впливають на діяльність суб'єктів господарювання шляхом створення сприятливих умов для їх розвитку, взаємодії між собою, стимулювання та заохочення до певної діяльності. Використовуючи їх, держава безпосередньо не втручається у процес прийняття рішень суб'єктами господарювання, а лише створює передумови до того, щоб при самостійному виборі вони тяжіли до тих варіантів, які відповідають інтересам особи, суспільства, держави.

Фінансово-економічні методи дозволяють створити економічні, фінансові та матеріальні стимули або небезпеки збитків, які можуть впливати на поведінку та інтереси суб'єктів господарювання. Вони створюють умови, які спонукають суб'єктів господарювання вирішувати ті чи інші завдання для досягнення поставленої мети з урахуванням не лише власних, але й державних та громадських інтересів, залишаючи за суб'єктами господарювання свободу вибору поведінки, або ж стримують їх від вчинення певних дій. Регулювання за допомогою фінансово-економічних методів дає змогу суб'єктам господарювання зберегти право на вільний вибір своєї поведінки. До них належать:

фінансово-бюджетне регулювання (податкові ставки і види податків, податкові пільги, регулювання доходів бюджету, структура та обсяг державних витрат);

грошово-кредитне регулювання (операції на відкритому ринку, дисконтні ставки, норми обов'язкових резервів, регулювання грошової маси, кредитні пільги);

цінове регулювання (використання системи цін і тарифів, формування правил та умов ціноутворення);

валютне регулювання (регламентація валютних операцій, міжнародних розрахунків та порядку здійснення угод з валютними цінностями);

амортизаційне регулювання (норми амортизації та напрями використання амортизаційного фонду).

Отже, фінансово-економічні методи базуються на «наданні або позбавленні певних ресурсів або стимулів (фінансових, економічних, матеріальних), які роблять певні дії дорожчими або навпаки дешевшими, залишаючи суб'єктами господарювання

певну свободу вибору щодо дій (діяти або не діяти)».

Соціально-психологічні методи сприяють формуванню мотивації та підтримці позитивних переконань, психологічних настанов щодо урахування під час тієї чи іншої діяльності певних аспектів, у тому числі і щодо забезпечення національної безпеки. До них, зокрема, належить пропаганда, у тому числі і соціальна реклама, бюлетені, плакати, роз'яснювальна робота, навчальні та просвітницькі заходи, консультування тощо. Вони є важливими для спрямування державного впливу на підтримку регуляторних заходів та засобів. За їх допомогою суб'єкти державного регулювання намагаються впливати на суб'єктів господарювання через передачу знань, наведення обґрунтованих аргументів і переконання, використовуючи різні види інформації.

Отже, державне регулювання з одного боку передбачає формування механізмів та стимулів певної організації діяльності суб'єктів господарювання, а з іншого – застосування заходів державного примусу до тих, хто порушує зазначені у правових актах вимоги. Правові акти у даному випадку є юридичною формою, в яку втілюються різні методи та засоби державного впливу. Ці методи та засоби є складною системою економічних, правових та організаційно-адміністративних, соціальних та інших заходів. За їх допомогою держава формує в суспільстві певну мотивацію поведінки суб'єктів господарювання, заохочуючи і розвиваючи одні види діяльності і обмежуючи інші з метою гарантування безпеки.

4. Історія державного регулювання діяльності інституцій на українських землях (XI-XX століттях)

Дослідження історії становлення та розвитку державного регулювання діяльності недержавних інституцій на українських землях знайшли певне відображення у працях деяких вітчизняних та зарубіжних науковців.

Так, Л. Ємець, досліджуючи адміністративне законодавство Російської імперії, до складу якої входила значна частина українських земель, робить висновок, що зародження спеціальних нормативних актів щодо регулювання створення та діяльності неполітичних об'єднань громадян відбулося лише на початку XX ст. і було пов'язано з революційними подіями 1905 р. До цього ж часу взаємовідносини держави та об'єднань громадян базувалися переважно на розсуді адміністрації, який не мав практично ніяких правових меж. Він зазначає, що у 1905–1917 рр. законодавство з питань управління об'єднаннями громадян (порядку їх створення та припинення діяльності) в цілому сприяло процесу активізації створення товариств та спілок, проте загалом залишилося «поліцейським» за своїм змістом (дозволяло адміністрації здійснювати на об'єднання громадян незаконний управлінський вплив).

Щодо радянського законодавства про об'єднання громадян автор наголошує, що «керівництво країни стояло на позиції необхідності повного підпорядкування об'єднань громадян владі з метою використання останніх у процесі розбудови радянської держави. Через це об'єднання громадян перебували під повним державним контролем, виступаючи одним із об'єктів всеохоплюючого державного управління. Це дозволяло владі в односторонньому порядку приймати рішення як про утворення, так і

ліквідацію громадських організацій».

Л. Шестак, досліджуючи історію запровадження ліцензування, зазначає, що «після скасування у 1861 р. кріпацтва у Російській імперії бурхливий розвиток економіки зумовив потребу у врегулюванні захисту інтересів держави і суспільства, внаслідок чого вже на той час окремі види діяльності підлягали обмеженню і могли здійснюватися лише окремими особами та за умови дотримання визначених державою вимог».

При цьому В. Мартиновський зазначає, що «якщо спочатку впровадження державою дозвільної системи в громадське життя здійснювалось з метою забезпечення охорони політичної системи суспільства, то на наступних етапах вона має на меті забезпечення громадського порядку й охорони громадської безпеки».

Дослідження праць вищезгаданих науковців свідчить про те, що історію державного регулювання діяльності недержавних інституцій досліджували досить фрагментарно (окремо в рамках дослідження ліцензування, дозвільної системи або діяльності неполітичних об'єднань громадян). При цьому дослідники не приділяють уваги історії виникнення самих недержавних інституцій в Україні та у країнах, до складу яких у різний час входила та чи інша частина українських земель.

Зважаючи на зазначене, в основу нашого дослідження історії виникнення недержавних інституцій і становлення та розвитку державного регулювання їх діяльності на українських землях, починаючи з часів Давньої Русі до здобуття Україною незалежності, покладено праці вітчизняних та зарубіжних науковців з історії, політології, права, економіки, державного управління, а також історичні першоджерела та нормативно-правові акти, які регламентували їх створення та діяльність.

Одним з перших джерел, яке містить свідчення про існування державного регулювання діяльності за часів Київської Русі є «Руська правда» (пам'ятка давньоруського права, яка є офіційним актом XI ст.), яка регламентувала господарську та комерційну діяльність. В першу чергу це стосувалось торгівлі, ремесла, лихварства та власності. При цьому, як зазначав В. Ключевський, нею встановлювались «більш жорсткі покарання за діяння, спрямовані проти власності, ніж за порушення особистої безпеки».

В рамках дослідження окремо хотілося б відзначити датований 1113 р. Устав князя Володимира Мономаха, який містив статтю такого змісту: «Якщо будь-який купець, взявши чужі товари або гроші, зазнає корабельної аварії, або постраждає внаслідок пожежі, або буде пограбований ворогом, то довіритель не має права завдати йому якогось насильства або продати його в рабство, але повинен надати йому розстрочку платежу порічно; бо він не винен у нещасному випадку із втрати товару: влада Божа». Зазначена норма свідчить про існування вже у ті часи регламентації діяльності недержавних інституцій, які постраждали внаслідок виникнення незалежних від їх волі надзвичайних ситуацій. Тобто таким чином гарантувалась як особиста безпека купця від потрапляння у рабство, так і захищались інтереси довірителів, які отримували можливість з часом повернути вкладені кошти.

Існування самих недержавних інституцій за часів Київської Русі в історичних джерелах відстежити досить складно. Науковці зазначають про існування «купців» (городянин, які займалися торгівлею) і «гостей» (купців, які торгували з іншими містами та країнами), яких, на нашу думку, можна вважати попередниками сучасних приватних підприємств. З часом накопичений ними торговельний капітал надавав можливість розширювати діяльність, утворювати торгові об'єднання та контролювати оптову торгівлю основними товарами експорту та імпорту, залишаючи дрібну торгівлю ремісникам та крамарям.

Водночас, існують лише непрямі свідчення про те, що ремісники об'єднувались у корпорації, аналогічні західноєвропейським цехам. При цьому згадані у статуті Ярослава про мости, який датується XIII ст., згадуються сотні, які вважаються організаціями, пов'язаними з торгівлею або ремеслом. Зазначені сотні очолювали старости. Їх функції, на думку дослідника, дуже близькі до функцій старшин цехів: «контроль якості виробів, таврування готової продукції, контроль прийому нових майстрів, участь у суді рядовичів, розподіл тягла». Тому найдавнішим купецьким об'єднанням Київської Русі вважається Іванське сто, яке виникло при церкві Івана Предтечі на Опоках у Новгороді. Історики вважають, що його статут був даний князем Всеволодом Мстиславовичем близько 1135 р. Очолювали об'єднання старости. За характером воно було замкненою купецькою корпорацією, вступ до якої був платним.

Крім того, в Іпатіївському літописі у записі за 1159 р. йдеться про діяльність «братьчини» у Полоцьку, на зібрання якої був запрошений князь Ростислав Глібович.

Варто зазначити, що у Київській Русі виконання деяких робіт вимагало значної кількості людей, що призвело до виникнення артілей та підрядів, в яких існував розподіл праці, зокрема так будувались церкви і працювали солевари. Досить поширеним було складництво, що передбачало спільну реалізацію певних товарів (зокрема – солі). Складники виступали як єдине торгове об'єднання, проте дохід ділили відповідно до внесених кожним купцем товарів (прообраз акціонерного товариства).

Тож як зазначає Б. Рибаків: ремісничим об'єднанням за часів Київської Русі, які мали назву «вулиць», «кінців», «сотень», «рядів», були притаманні: спільне поселення в місті за професійною ознакою, власна юрисдикція, виборна адміністрація та воєнна організація. Їх зовнішніми ознаками були спільні забави у визначені дні та будівництво патрональної церкви.

Отже, вищезазначене свідчить про те, що виникнення недержавних інституцій та запровадження державного регулювання їх діяльності (документально підтверджене) за часів Київської Русі можна віднести до XI–XII ст.

За часів Великого князівства Литовського, до складу якого входила значна частина українських земель, перші цехи з'явилися у XIV ст. з появою у деяких містах магдебургського права (значна частина норм якого регулювала торгівлю і ремесла, діяльність цехів та гільдій купців). Вони були ремісничими корпораціями, що об'єднували майстрів однієї чи декількох схожих професій. Їм передували братства, які не мали писемних статутів. Цехові статути, в яких було закріплено всі привілеї, права і

вольності, в державних містах і містечках затверджувались великим князем, а приватних – феодалами, що були їх власниками. Цех мав чітку ієрархічну будову за соціально-віковими категоріями: старші брати (старші майстри), брати (майстри), товариші (підмайстри), хлопці (учні). Його очолював цехмістер (староста), що обирався строком на один рік. Кожному визначалися конкретні права, обов'язки та юридичний статус. Об'єднані в цех ремісники перебували під юрисдикцією магістрату або феодалів і були зобов'язані нести військову та інші повинності на користь держави та власника міста. Для розгляду скарг та спорів між членами одного цеху скликалися збори, що мали функції цехового суду, рішення на яких виносились цехмістрами, іноді спільно зі старшими майстрами. Апеляції на рішення цехового суду подавались до магістрату.

У XVI – на початку XVII ст. на українських землях з'являються мануфактури. При цьому, у 1538 р. і 1542 р. шляхта Речі Посполитої, підтримуючи нецехове ремесло, домоглася сеймових постанов, що забороняли цехи. Король доручив старостам та воєводам не дозволяти їх створення. Проте, оскільки промисловість збільшувала прибутки власників міст, король і шляхта в своїх містах та містечках досить часто були ініціаторами створення цехів та надавали їм привілеї. Це обмежувало самостійність цехів і змушувало віддавати частину продукції та доходів. Тож якщо раніше влада лише давала згоду на створення недержавних інституцій затверджуючи їх статuti, то у цей період вона надає згоду на їх створення та наділяє їх привілеями або виступає ініціатором заборони створення недержавних інституцій.

З середини XVI ст. на території Речі Посполитої громадська активність українців виявляється через діяльність братств. На відміну від ремісничих цехових братств це були «юридично оформлені православною церквою релігійно-громадські організації, що виникли на базі традиційних парафіяльних організацій опікунів (ктиторів) святинь». Широке розповсюдження братств відбулося наприкінці 80-х рр. XVI ст., після того як Львівське братство у 1586 р. домоглося незалежності від місцевої єпархіальної влади від антиохійського патріарха Йоакима IV. Братства у цей період мали характер національно-релігійних громадських інституцій українських православних міщан та відігравали значну роль у суспільно-політичному житті, боротьбі проти політики соціальних та релігійних утисків, яку проводила шляхетська Польща та католицька церква в Україні. Окрім цього, братства відкривали школи, друкарні, налагоджували взаємодопомогу серед своїх членів, для хворих та убогих влаштовували «шпиталі» (притулки), навколо них гуртувалися культурні сили.

Іноді процес створення недержавних інституцій, зокрема їх молодіжних аналогів, проходив під патронажем керівництва навчальних закладів. Статuti братств містили порядок вступу, сплату вступних і щорічних (щомісячних) внесків та передбачали, що судити їх членів має виборна старшина братства і категорично забороняли звертатися до світських судів. Періодично скликалися збори. Деякі братства створювали самоврядні органи, протиставляючи їх органам державної влади тодішньої Польщі.

У Московській державі, до складу якої внаслідок підписання українсько-московської угоди 1654 р. увійшла частина українських земель, у XVII ст. деякі

повноваження з державного регулювання діяльності недержавних інституцій мали «приказы», що були органами центрального галузевого або територіального управління, поєднували адміністративні та судові функції. Зокрема, до компетенції «Приказа новой четверти» належали шинкарські збори та боротьба з незаконним продажем вина і тютюну. Це зафіксовано в Указі про корчми (розділ XXV «Соборного уложения» 1649 р.), який присвячено державному регулюванню діяльності з виробництва та обігу вина і тютюну, у тому числі боротьбі з їх незаконним виробництвом і торгівлею. Він містить норми щодо заборони продажу і зберігання тютюну (за порушення – смертна кара) та відповідальності за незаконне виробництво та торгівлю алкоголем. «Приказ большой казны» також мав повноваження з державного регулювання, зокрема, керував вищими категоріями населення посадів – гостями, гостинною і полотняною сотнями, і мав у підпорядкуванні Купецьку палату. Для управління козацькою Україною у 1662 р. був створений Малоросійський приказ, до завдань якого, зокрема, належав контроль за діяльністю установ військово-адміністративного управління Гетьманщиною та реалізацією заходів московського уряду на Лівобережній Україні.

До джерел, що містять норми з державного регулювання діяльності, можна віднести Новоторговий статут від 22.04.1667 р., який регламентував зовнішню та внутрішню торгівлю та контроль державою цієї діяльності в інтересах казни. Він також містив норми про систему зборів, що надавали перевагу московським купцям перед іноземними.

Крім того, стаття 93 зазначеного статуту містила норму, яка зобов'язувала соцьких і десяцьких чорних слобід стежити за тим, щоб «хто скажетца, каким ремеслом или торговым промыслом захочет кормитца и в тот бы чин записался и дал от себя на год (поручную запись)». Це свідчить про те, що вже у той час ремісники та торговці були зобов'язані реєструватися (записуватися в чин).

В «Жалованной грамоте жителям города Киева в подтверждение четырех ремесленных слобод» від 18.01.1677 р. терміни «ремісничя сотня» та «цех» використовуються як синоніми для позначення ремісничих об'єднань, а сам документ свідчить про те, що на підтвердження їх існування надавалась згода монарха, яку засвідчувала жалувана грамота.

Після Визвольної війни середини XVII ст. в Лівобережній Україні і Слобожанщині козацька та російська адміністрація активно втручалася у справи цехів: підтверджувала привілеї існуючих та давала дозвіл на відкриття нових, а також визначала їх права та статус ремісників. У Правобережній та Західній Україні діяльність цехів з питань прибутків контролювалася на користь власників міст.

У першій чверті XVIII ст. у Російській імперії недержавні інституції у вигляді приватних мануфактур створювалися за державним примусом. Водночас слід зазначити, що держава максимально підтримувала їх створення. Так, для будівництва мануфактур безкоштовно виділялись земля, ліс, рудні родовища, надавались субсидії та позики, які, зазвичай, повертались постачанням до казни готової продукції; для забезпечення гірничих заводів сировиною проголошена «горна свобода», що дозволяла

вишукувати руди на будь-чийх землях, а родовища виділялось «горно заводчику» безкоштовно. При цьому усі закони про державні мануфактури автоматично поширювались на недержавні (посесійні), для яких держава встановлювати обсяги виробництва, вартість продукції, зарплатню. Держава надавала їм державні «наряди» (виробничі завдання), і вилучала мануфактуру, якщо її власник їх не виконував, в подальшому залишаючи її собі або передаючи іншому «заводоутримувачу». Тобто приватна власність на промислове підприємство не визнавалась, а підприємці економічно залежали від держави та державних замовлень. Така політика щодо державного регулювання діяльності недержавних інституцій поширювалась і на українські землі.

Так, на Гетьманщині Петро I вимагав створення вівчарних, кінних, шовкових і тютюнових заводів. Зокрема, великі казенні вівчарні типу ферм-фабрик створювались примусово, оскільки селян змушували віддати кожен третю вівцю до спільної кошари. Слід зазначити, що така мануфактура зосереджувалась в руках казни та російських підприємців і стримувала українську старшину від заснування фабрик. Крім того, після виходу указу 1714 р. про заповітні товари і вивіз дозволених товарів через російські портові міста, Київському губернатору разом з гетьманом доручено встановити спеціальні застави щоб українські купці дозволених товари вивозили лише до російських портів на Балтійському морі. Це призводить до витіснення західноєвропейської промисловості і тривалого послаблення розвитку української промисловості системою обмежень та казенних підприємств.

Проте, варто зазначити, що на території Гетьманщини державне регулювання діяльності недержавних інституцій здійснювалось і гетьманською владою. Так, ордером гетьмана Д. Апостола від 02.05.1728 р. на ім'я полтавського полковника і полкового писаря дозволено було опішнянським мешканцям Балясному і Тимченку відкрити заводи з видобутку й переробки селітри в Старосанджарській і Новосанджарській сотнях Полтавського полку. Крім того, гетьман настояв, щоб і далі ці заводи перебували в постійній власності українців.

З реформами Петра I пов'язують виникнення в Російській імперії бюрократичного порядку: скасування безпосереднього особистого управління государя, управління за допомогою професійного чиновництва та ієрархічної драбини урядових інстанцій. Більшість центральних установ (і багато місцевих) були колегіальними. На зміну «приказам» прийшли колегії. Зокрема, Бєгр-колегія займалася управлінням гірською промисловістю, а іншою промисловістю – Мануфактур-колегія, зовнішньою торгівлею та торговим суднобудуванням відала Комерц-колегія, Головний магістрат наглядав за внутрішньою торгівлею та ремеслом. Для управління українськими землями було створено Малоросійську колегію (1722–1727 рр.).

Цехи та гільдії європейського зразка у Російській імперії були утворені штучно за рішенням Петра I. Регламент Головного магістрату 1721 р. передбачав поділ населення міст на дві гільдії, а міських ремісників на цехи.

На підставі іменного указу від 27.04.1722 р. «О цехахъ» в містах введено цеховий устрій та регламентацію ремесел: у цехи записувались усі бажаючі займатися

будь-яким ремеслом, за умови отримання від старійшин свідоцтва про те, що бажаючий гідний бути майстром; не записані у цех могли займатись ремеслом, але не на продаж.

Отже, особливістю державного регулювання діяльності недержавних інституцій за часів Петра I була жорстка регламентація їх діяльності та адміністративні заходи управління, примусове створення недержавних інституцій (мануфактур) для державних потреб, гільдій і цехів. Тож зазначені інституції лише формально вважались недержавними, оскільки навіть маючи начебто недержавних власників цілковито залежали від державних замовлень, а їх діяльність жорстко регламентувалась.

На Західній Україні, землі якої входили до складу Австрійської імперії, постанови австрійського уряду 70–80-х років XVIII ст. обмежили вплив цехів, полегшивши вступ до них ремісників, ліквідували регламентацію щодо виготовлення продукції, кількості учнів та підмайстрів, звільнили їх членів від особистої залежності від пана. Ці постанови надали пільги купцям та ремісникам незалежно від віросповідання і підпорядковували цехи державній владі.

Однією з перших формально недержавних інституцій, яку, на нашу думку, можна вважати прообразом громадських, було засноване у жовтні 1765 р. Вільне економічне товариство, яке користувалось покровительством Катерини II, по суті нею ж управлялось, субсидувалось троном, і згодом отримало назву імператорського. У той же час у його статуті зазначалося, що товариство засновано на добровільному об'єднанні членів, управлятися буде само собою під головуванням президента. Його діяльністю були охоплені центральні та східні українські губернії. Устав зазначеного товариства, форми та методи його роботи у подальшому були взяті за основу громадськими інституціями, що з'явилися згодом по всій імперії. Їх сферою діяльності були наука, економіка, організація дозвілля тощо.

У 01.03.1770 р. у Санкт-Петербурзі було засновано Англійський клуб, який став центром суспільного та політичного життя вищого світу. З часом такі клуби з'являються і в інших містах імперії, зокрема в Одесі. Згодом з'являються Бюргер-клуб, де збирались купці, ремісники та чиновники, Музичний клуб (1772 р.), Комерційне товариство для об'єднання біржового купецтва (1875 р.). Проте їх доля залежала від позиції самодержавця, і налякана Французькою революцією Катерина II після 1789 р. не допускала створення нових товариств, внаслідок чого і більша частина тих, що діяли, припинила своє існування.

При Катерині II відбувся подальший розвиток державного регулювання діяльності гільдій та цехів. Гільдійна реформа 1775 р. передбачала щорічну купівлю гільдійного свідоцтва (так званий податок з капіталу), внаслідок чого звання купця вже не передавалось у спадок, а купувалося. «Ремісничим регламентом» 1785 р. розширювалося самоврядування цехів, а в містах, де вже існували цехи, заборонялася реміснича діяльність поза їх межами. У цьому ж році російські закони були поширені на українські цехи Лівобережжя.

Водночас слід зазначити, що державне регулювання діяльності недержавних інституцій передбачало не лише заборони і дозволи, але також визначало види

діяльності, що не потребували «дозволения или приказания», зокрема, про це мова йде у статті 90 «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» від 21.04.1785 р.

Статті 92–119 «Грамоти» регламентують права та обов'язки купців і визначають порядок запису у гільдії. Статті 120–122 регламентують запис у цехи та цехову діяльність. Стаття 123, зокрема, зобов'язує міський магістрат (ратушу) поділити ремесла на цехи або ремісничі управи, які, у свою чергу, зобов'язуються підпорядковуватися міському магістрату (ратуші), а також надати управі ремісниче положення, ремісничий значок та управну печатку і дозвоління управі мати місце для зібрання ремісників, де має все це зберігатися разом із з ремісничою казною та рахунками прибутків та витрат. Управі та зібранню забороняється самостійно змінювати ремісниче положення та входити до складу цехів або гільдій інших держав.

Друга половина XVIII ст. відзначається зниженням адміністративного тиску на діяльність недержавних інституцій. Зокрема, низкою указів обмежено казенну регламентацію і розширено сферу ринкових відносин, відмінено монополії, у тому числі право торгівлі лише для купців, і дозволено вільно засновувати будь-які невеликі підприємства, проголошено свободу кустарних промислів, заборонено купувати кріпаків на посесійні мануфактури. Це призвело до зростання їх кількості.

На початку XIX ст. виданий імператором Олександром I Маніфест «О дарованных купечеству новых выгодах, отличиях, преимуществах и новых способах к распространению и усилению торговых предприятий» передбачав для створення купецьких повних товариств і товариств на вірі необхідність подання до Магістрату і Думи виписки з взаємних постанов, що включали відомості про товаришів, їх місце проживання, кількість складеного товаришами і вкладниками капіталу, підпис та печатку товаришів, уповноважених на ведення справ, а також оповіщення інших членів купецтва. Крім того, Маніфест передбачав створення товариств за частками, проте зазначений різновид недержавних інституцій міг бути заснований лише у випадку затвердження його статуту імператором, якому передував його розгляд у відповідному міністерстві, а також схвалення Кабінетом Міністрів (Державною Радою).

Дозвільна система створення акціонерних товариств збереглася і в затвердженому Миколою I положенні про акціонерні компанії.

Згодом, на підставі виданого 25.06.1811 р. «Общего учреждения министерств» систему колегій змінила система міністерств, внаслідок чого функції з державного регулювання діяльності недержавних інституцій було розподілено між різними міністерствами та їх департаментами. Їх компетенція розповсюджувалась і на українські землі, що входили до складу Російської імперії. Так, Департамент торгівлі та мануфактури Мінфіну займався наглядом «за исполнением узаконений по производству торговли вообще, а равно заведование выдачею торговых свидетельств и билетов и поступающим за них в казну сбором».

До відання департаменту поліції МВС віднесені функції контрольно-наглядового порядку, зокрема «по надзору за питейными и трактирными заведениями; по надзору за приготовлением, хранением, торговлею и перевозкою пороха и других

взривчатих речовин».

Під час континентальної блокади 1811–1812 рр. у зв'язку з обмеженням зовнішньоторговельної діяльності Англії на час її конфлікту з Францією Російською імперією здійснювалася видача «пільгових листів» (Freibriefe), які деякі науковці, зокрема Н. Субанова, вважають схожими на сучасні ліцензії.

Указом 1824 р. селянам було дозволено «производить торговлю и промышленность, купечеству предоставленные, но не иначе как со взятием особых свидетельств».

У цей час з'являються наукові, літературні, мистецькі, благодійні товариства, об'єднання натуралістів. Зокрема, у 1833 р. у Львові було створене напівлегальне просвітницьке та літературне угруповання «Руська трійця», члени якого виступали за розвиток національної свідомості українців та захист української мови.

Першою таємною політичною інституцією в Україні стало Кирило-Мефодіївське братство, засноване в у Києві кінці 1845 р., яке проіснувало до березня 1847 р. – внаслідок доносу його члени були заарештовані.

У березні 1848 р. Микола I накладає заборону на створення благодійних товариств, яка офіційно була відмінена лише у 1859 р. При цьому не маючи можливості закрити низку товариств через користь у відведених їм галузях, Микола I зробив спробу їх одержавити: їх статuti розроблялись Комітетом міністрів, а не засновниками, товариства йменувались «імператорськими», користувались казенною допомогою, а керівний склад – правами державної служби. Проте з кінця XVIII ст. до 50-х років XIX ст. в Україні за даними Ю. Пашкова діяло 19 товариств, зареєстрованих за посередництвом генерал-губернатора – 9 «явочних» та 23 таємних (у тому числі 3 таємних українських товариства, 4 масонські ложі, 16 польських національно-визвольних товариств).

Значна увага у цей період приділялася державному регулюванню винокурного виробництва. Так, згідно з «Уставом обь акцизныхъ сборахъ» винокуріння дозволялося за наявності патенту та свідоцтва, для отримання якого необхідно було подати заяву. Ця діяльність дозволялася лише відповідно до умов, перерахованих у свідоцтві, а їх зміна допускалася лише за умови отримання нового свідоцтва.

У XIX ст. на українських землях діють товарно-фондові біржі – в Одесі (1848), Києві (1865), Харкові (1868) та Львові (1868).

Торгівельні та промислові підприємства відповідно до Положення про державний промисловий податок від 08.06.1898 р. повинні були отримувати промислові свідоцтва. За діяльність без такого свідоцтва торговельне або промислове підприємство підлягало закриттю.

Крім того, державне регулювання діяльності недержавних інституцій передбачало, зокрема, отримання:

- дозвільного свідоцтва для пошуку рудних родовищ і золотих розсипів;
- дозволу на лікарську практику;
- дозволу Уряду на відкриття приватного банку;
- квитка або свідоцтва на здійснення торгівлі або промислу;

дозволу Уряду на відкриття будь-якого торгового товариства, товариства або компанії.

Так, «Уставъ о цензурѣ и печати» передбачав видачу дозволу на відкриття типографії або подібного закладу губернатором або градоначальником (у Варшаві – генерал-губернатором), який діяв два роки (п. 158–159). При цьому відкриття книгарень, лавок і кабінетів для читання приватним особам та акціонерним компаніям і товариствам здійснювалось у тому ж порядку, що й відкриття типографій (п. 175).

При цьому, як зазначав А. Антонович, законодавство Російської імперії у кінці XIX ст. також містило норми, за якими діяльність деяких недержавних інституцій (фабрик) була заборонена. Приводом для заборони визначалися турбота про здоров'я населення, заборона обігу деяких предметів між приватними особами, а також присвоєння деяких предметів в монопольне право казни та приватних осіб. Крім того, законодавство передбачало створення фабрик і заводів з деякими обмеженнями (зокрема, це стосувалося шкідливих для чистоти повітря та води) або із застереженнями, за якими заводські, мануфактурні, фабричні та інші заклади за сутністю їх виробництв поділялися на 3 категорії: до 1-ї зараховуються ті, які за їх нешкідливістю можуть бути допущені у всіх частинах міста безперешкодно; до 2-ї зараховуються ті, котрі можуть бути розташовані в населених частинах міста, але з дотриманням особливих запобіжних заходів при їх влаштуванні, і до 3-ї ті, розташування яких ні на яких умовах в населених частинах міста не допускається (детальний перелік останніх містився у Будівельному статуті).

У кінці XIX – на початку XX ст. одним з головних органів державного регулювання став Російський державний банк, якому фінансово та адміністративно підпорядковуються усі банки країни. Таким чином держава здійснювала перехід від адміністративних методів державного регулювання діяльності недержавних інституцій до регулювання через систему фінансів. Крім того, державне регулювання здійснювалось через систему державних замовлень. Так, усі заводи, що обслуговували залізницю, підпорядковувались Комітету з розподілу замовлень. Ще одним напрямом державного впливу були монополії та акцизи: «питейная» монополія дозволяла державі регулювати обсяги та ціни на продукцію винокуріння, акцизи на цукор та тютюн – контролювати сферу їх виробництва. Зокрема, у 1895 р. державне «цукрове нормування» встановлювало кожному підприємству норму виробництва і дозволяло проводити певну політику щодо цін на продукцію. Проте, умови нормування розроблялись державою спільно з Всеросійським товариством цукрозаводчиків, що дозволяло останнім обмежувати продаж і підвищувати ціни. Така співпраця мала місце і в інших галузях, що сприяло корупції та зловживанням. Як приклад: керівний склад Морського міністерства займав високооплачувані посади у суднобудівних компаніях, що призводило для значних збитків для казни через завищені ціни на замовлену державою продукцію.

Державне регулювання видавничої діяльності здійснювалось на підставі Тимчасових правил «О повременной печати», які передбачали необхідність видачі свідоцтва для друку нового видання. Для цього засновнику необхідно було подати

заяву місцевому губернатору або градоначальнику, а відповідальному редактору (лише російський підданий з 25 років) – заяву про прийняття на себе завідування виданням в повному обсязі. За умови дотримання усіх вимог губернатор чи градоначальник через два тижні видавав свідоцтво. За випуск видань без свідоцтва накладався штраф.

В період Першої світової війни в Російській імперії посилювалась централізована адміністративна регламентація і були утворені постійно діючі державні органи. У 1915 р. було утворено 4 Особливих наради – з оборони, з палива, з перевезень та з продовольства, у яких співпрацювали чиновники з підприємцями. Головною з них була Особлива нарада з оборони, яка відала воєнною промисловістю, розподіляла воєнні замовлення, а також координувала діяльність інших особливих нарад. За її рішенням було секвестровано низку недержавних підприємств, а заводи для виконання замовлень об'єднано у групи. На інші особливі наради покладалось подолання розривів економічних зв'язків, що виникли внаслідок милітаризації економіки.

XIX – початок XX ст. відзначаються зниженням адміністративної регламентації діяльності недержавних інституцій у промисловості та торгівлі. Водночас щодо державного регулювання діяльності інших недержавних інституцій, очевидним є той факт, що вільне право утворення союзів з'являється лише у 1905 р. До цього часу більшість національних, просвітницьких та політичних рухів і організацій мали таємний або напівлегальний характер. А їх засновники та члени переслідувались.

Лютнева революція 1917 р. призвела до змін суспільно-політичного устрою Російської імперії, одним з наслідків яких стало створення в Україні у березні 1917 р. Центральної Ради (04.03.1917–29.04.1918), Універсали якої також містили норми щодо державного регулювання діяльності недержавних інституцій. Так, I Універсал передбачав запровадження особливого податку на власну справу. III Універсалом було проголошено Українську Народну Республіку, а також закріплено свободи слова, друку, зібрань, союзів, запроваджено державний контроль над продукцією, який мав здійснюватися разом з представниками робітництва з метою упорядкування виробництва, розподілу продуктів споживання і організації праці. IV Універсал запроваджував націоналізацію лісів, води, підземних багатств, негайний перехід фабрик і заводів на мирну продукцію, контроль держави над усіма банками, торгівлею та доходами від неї. А також встановлював державну монополію на ряд промислових товарів (залізні вироби, вугілля, тютюн, шкіри).

Уряд гетьмана П. Скоропадського (29.04.1918–14.12.1918) у маніфесті «До громадян України» проголосив відновлення приватної власності й свободу підприємництва в економічній та фінансовій сфері. У третьому розділі «Великої Хартії» проголошувались свобода зборів, вислову думок у письмі й слові, заснування організацій.

За часів Директорії Української Народної Республіки (14.12.1918–10.11.1920) Законом від 08.01.1919 р. було проголошено ліквідацію приватної власності на землю на користь держави, за винятком власності іноземних землевласників та земель промислових підприємств і цукрових заводів. Крім того, її рішеннями запроваджувався державний контроль над виробництвом і розподілом продукції.

Відновлювалися 8-годинний робочий день, права профспілок, було заявлено про запровадження демократичних свобод.

У січні 1919 р. було утворено Українську Соціалістичну Радянську Республіку (далі – УСРР) зі столицею у Харкові. В перші роки радянської влади на територію УСРР було поширено політику «воєнного комунізму» (1919–1921 рр.), яка, крім націоналізації, передбачала хлібну державну монополію, централізацію розподілу сировини та готової продукції, встановлення державного контролю за виробництвом, мілітаризацію народного господарства, заборону вільної торгівлі, запровадження продрозкладки на хліб та інші продукти сільського господарства.

27.01.1920 р. Всеукраїнський революційний комітет ухвалив постанову, згідно з якою усі декрети Російської Соціалістичної Федерації у сферах військових, фінансово-економічних, транспортних, поштово-телеграфних набували чинності і на території УСРР.

У період НЕПу (1921–1927 рр.) продрозкладку було замінено продподатком, дозволено передачу дрібних і середніх підприємств приватним власникам, приватну торгівлю, здачу в оренду, концесію частини дрібних та середніх підприємств, відбувався розвиток кредитної, виробничої, збутової кооперації, розвиток підприємництва, а також децентралізація системи управління.

Ж. Іонова вважає, що основи державної реєстрації були закладені у період НЕПу (1921 р.). Зазначеній реєстрації підлягали трести, синдикати, господарські та акціонерні товариства, інші підприємства, а також їх філіали та інші структурно відокремлені господарські одиниці. Обов'язковому внесенню до загального реєстру, який був відкритий для ознайомлення, підлягали відомості про організаційно-правовий та майновий стан інституції, а також інформація про громадян, що займалися підприємництвом у вигляді промислів.

Проте нормативно-правові акти, які запроваджували державну реєстрацію недержавних інституцій, з'явилися ще у 1918 р. Так, відповідно до Декрету Ради Народних Комісарів від 27.07.1918 р. «Про реєстрацію торгових та промислових підприємств», кожне приватне торгове або промислове підприємство (за винятком підприємств державних; підприємств для дріб'язкової торгівлі, що не мають, крім господаря або дорослого члена його сім'ї, який його замінює, більше одного найманого службовця або робітника; промислових та ремісничих підприємств з числом робітників не більш як чотири при ручному виробництві) має бути протягом трьох місяців з дня опублікування цього Положення зареєстровано встановленим порядком. Реєстр торгових і промислових підприємств вівся: Відділом Внутрішньої Торгівлі Народного Комісаріату торгівлі та промисловості – для підприємств з основним капіталом не менше 200000 рублів, а так само для всіх акціонерних товариств, пайових товариств, синдикатів, артілей і кооперативів, за винятком кооперативів споживчих; Місцевим Губернським Відділом Народного Комісаріату торгівлі та промисловості – для всіх інших підприємств, в тому числі й споживчих кооперативів.

Реєстрацію недержавних інституцій передбачали Декрет Ради Народних Комісарів

від 12.12.1921 р. «Про приватні видавництва», Декрет Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів від 24.01.1922 р. «Про кредитну кооперацію», Постанова Ради Праці і Оборони від 20.02.1923 р. «Про реєстрацію товариств повних і на вірі», Декрет Ради Народних Комісарів від 09.05.1924 р. «Про порядок затвердження статутів і реєстрації товариств та союзів, які не мають на меті отримання прибутку і поширюють свою діяльність на територію усього СРСР, та про нагляд за ними», Положення про торговельну реєстрацію, затверджене Постановою Ради Народних Комісарів від 20.10.1925 р. тощо.

Стаття 14 Цивільного кодексу УСРР містила норму про те, «юридична особа повинна мати затверджений, а в належних випадках зареєстрований уповноваженим на те органом статут або положення. Визначені в законі види товариств, що мають на меті господарські цілі, можуть мати замість статуту товариський договір, зареєстрований встановленим порядком. Правоздатність юридичної особи виникала з моменту затвердження статуту (положення), а в тих випадках, коли закон вимагає реєстрації юридичної особи, – з моменту цієї реєстрації».

При цьому іноземні акціонерні товариства та інші в УСРР набували права юридичної особи лише після особливого дозволу уряду.

Стаття 15 вищезазначеного кодексу містила норму, відповідно до якої «приватні установи з правами юридичних осіб, а саме: лікарні, музеї, наукові заклади, публічні бібліотеки і т. д., могли засновуватись лише з дозволу відповідних органів влади». А згідно зі статтею 56: «зброя та військова амуніція, вибухові речовини, речовини, що містять в собі спирт вище встановленої міцності, та сильнодіючі отрути могли бути в приватному володінні лише за дозволом належних органів влади».

Проте варто зазначити, що нормативно-правові акти, які передбачали отримання дозволів, з'явилися ще у 1918 році. Так, без особливого в кожному окремому випадку дозволу Народного Комісаріату Торгівлі і Промисловості «заборонялися: продаж і купівля, здача в оренду або в заставу, перехід, передача і переуступка, повністю або частково, торгових і торгово-промислових підприємств; заснування і відкриття нових підприємств; перетворення одноосібних підприємств в товариства повне або на вірі і навпаки, а також перетворення існуючих одноосібних підприємств і товариств в акціонерні товариства; будь-які зміни складу членів товариства і пайовиків». За порушення передбачалась відповідальність аж до закриття підприємств і конфіскації майна. Торгові та промислові підприємства могли переходити від однієї фізичної або юридичної особи до іншої не інакше, як з дозволу:

«Відділу Внутрішньої Торгівлі Народного Комісаріату торгівлі та промисловості, якщо підприємство переходить від акціонерного товариства (пайового товариства) або до акціонерного товариства (пайового товариства), а також при переході підприємства від фірми або до фірми, що має основний капітал не менше 200000 рублів;

Губернського Відділу Народного Комісаріату торгівлі та промисловості за місцем знаходження головної контори підприємства – в усіх інших випадках».

03.08.1922 р. був прийнятий Декрет, який передбачав, що товариства і

об'єднання товариств та спілок, які не переслідують одержання прибутку, для здійснення своєї діяльності необхідно було затвердити свої статuti встановленим порядком та зареєструватися у відповідних органах.

30.12.1922 р. УСРР увійшла до складу СРСР на федеративних засадах. З того часу дія законодавчих та інших нормативно-правових актів СРСР, у тому числі і щодо державного регулювання діяльності недержавних інституцій, поширювалась на територію УСРР.

Так, експортно-імпортна діяльність підлягала ліцензуванню, зокрема ввезення та вивезення автомобілів і мотоциклів.

Встановлений Постановою ЦВК і СНК СРСР від 12.12.1924 р. порядок виробництва, торгівлі, зберігання, користування, обліку і перевезення зброї, вогнепальних припасів, розривних снарядів і вибухових речовин передбачав для здійснення окремих видів діяльності отримання дозволу відповідних наркоматів внутрішніх справ і їх місцевих органів (по міліції) при дотриманні особливих на цей предмет правил, що видавались наркоматом внутрішніх справ, за згодою з державним політичним управлінням, вищою радою народного господарства і наркоматом з внутрішньої торгівлі відповідної республіки.

Адміністративний Кодекс УСРР 1927 р. також містив норми щодо державного регулювання діяльності недержавних інституцій. Так, ним передбачалася: «видача дозволів на влаштування лотерій (з попереднім продажем квитків – Радою Народних Комісарів УСРР), особливого що-разу дозволу на відкриття закладів для заплатного грання в негазардову гру, як-от: біліярд, кеглі то-що (від округового адміністративного відділу), дозволу на виготовлення печаток з державним гербом (від округового адміністративного відділу), особливого дозволу на відкриття підприємств, щоб виробляти мисливську зброю й припаси до неї, а так само й феєрверкові піротехнічні вироби та інші предмети, що мають у собі вибухове надіб'я (від Народнього Комісаріату Внутрішніх Справ УСРР, погодженого з Вищою Радою Народного Господарства УСРР)».

Арк. 454 Кодесу «до спеціальних галузей торгу відносив торг предметами, що торгувати ними можна лише маючи спеціального дозволу, як от: а) торг зброєю та вибуховим надіб'ям, б) торг спиртом, вином, та іншими спиртовими напоями, в) торг творами друку й видображеннями, г) торг друкарськими машинами, шрифтом і мнотильними апаратами, д) торг медикаментами та іншими предметами, що передбачені спеціальними узаконеннями».

Вищезазначений кодекс також містив норми щодо реєстрації статутів юридичних осіб, що виникли на території інших союзних радянських республік, а також видачі дозволу іноземним фірмам на провадження торгових операцій на території УСРР (від уповноважених на це органів). А також передбачав обов'язкову реєстрацію статутів товариств і спілок, що не мають на меті добувати зиску, клубів та релігійних громад та визначав органи, на які покладалось її здійснення.

Варто зазначити, що вищевказаним кодексом було врегульовано багато питань щодо державного регулювання діяльності недержавних інституцій, а саме: визначено

види діяльності та предмети, на діяльність з якими необхідно отримання дозволів, органи, які їх видають, перелік документів, які додаються до заяви на отримання дозволів, підстави для відмови та її оскарження.

Дозвільний характер мало надрокористування: «Горное положение Союза ССР» передбачало проведення пошукових і розвідувальних робіт на основі дозвільних свідоцтв на пошуки та розвідку, що видавались відповідними органами.

Для відкриття діяльності добровільного товариства та спілки (об'єднання, клуби, асоціації, федерації) – організацій громадської самодіяльності трудящих мас міста і села, що ставили своїм завданням активну участь в соціалістичному будівництві СРСР, а також сприяння зміцненню оборони країни, необхідно було затвердити свій статут у відповідному органі.

У 1931 р. з'являється Положення про державну реєстрацію підприємств, організацій і осіб, які беруть участь у господарському обігові, яким торгова реєстрація замінюється на державну, що має на меті облік підприємств, організацій та осіб, які займаються на території СРСР оперативно-господарською діяльністю. Ним також визначаються органи державної реєстрації: Народний Комісаріат фінансів СРСР; народні комісаріати фінансів союзних і автономних республік; крайові, обласні, міські, окружні і районні фінансові відділи.

Проте згорання НЕПу та запровадження адміністративно-командної системи, примусової колективізації та націоналізації промисловості, перетворення акціонерних товариств на державні підприємства призвело до поступового зникнення недержавних інституцій у промисловій та торговельній галузях. У підсумку право на існування залишилося лише у колгоспів, кооперативних і громадських організацій.

16.04.1940 р. Рада Народних Комісарів СРСР затвердила Положення про державну реєстрацію державних, кооперативних, громадських, господарських організацій та підприємств, основною метою якого було створення торгового реєстру з метою збору та обліку інформації про організації та підприємства соціалістичного господарства, які володіли правами юридичної особи.

У зв'язку з цим державна реєстрація втратила сенс. Тому 20.10.1956 р. Рада Міністрів СРСР прийняла Постанову «Про відміну державної реєстрації державних, кооперативних і громадських господарських організацій і підприємств».

Проте деякі види державного регулювання окремих видів діяльності залишалися. Так, імпорт та експорт психотропних речовин зі списків I–IV повинен був здійснюватися лише на підставі спеціальних експортних та імпортних сертифікатів, що видавались Управлінням з упровадження нових лікарських засобів і медичної техніки при Міністерстві охорони здоров'я СРСР спільно з Постійним комітетом з контролю за наркотиками. А з 01.01.1977 р. Постійним комітетом з контролю за наркотиками при Міністерстві охорони здоров'я СРСР та Управлінням з упровадження нових лікарських засобів і медичної техніки заводам-виробникам Міністерства медичної промисловості видавались офіційні ліцензії на виробництво наркотичних засобів. Державна інспекція з якості при перевірці якості лікарських засобів перевіряла наявність такої ліцензії та за її відсутності забороняла випуск продукції, повідомляючи

про це Постійному комітету з контролю наркотиків.

Варто зазначити, що в СРСР деякий час мали поширення промислові (до 1956 р.) та споживчі кооперативи (житлово-, дачно-, гаражно-будівельні, торгово-заготівельні, сільські споживчі), народні промисли та старательські артілі з видобутку золота. Проте, їх не можна вважати повноцінними недержавними інституціями, оскільки, незважаючи на наявність статутів та пайових внесків, їх керівництво призначалось партійно-господарською номенклатурою, а діяльність жорстко контролювалась, у тому числі через розподіл сировини, встановлення вартості продукції та оплати праці.

У Конституції УРСР 1937 р. (ст. 125) було проголошено право громадян УРСР на об'єднання в громадські організації: професійні спілки, кооперативні об'єднання, організації молоді, спортивні й оборонні організації, культурні, технічні і наукові товариства. При цьому Комуністичну партію (більшовиків) України, було проголошено керівним ядром «всіх організацій трудящих, як громадських, так і державних».

Молодь та діти були об'єднані комсомольською, піонерською та жовтеньською організаціями. Членство в них, а також у профспілкових організаціях робітників та службовців було добровільно-примусовим. Крім того, існували спілки художників, письменників, оборонно-патріотичні та спортивні товариства («ОСОАВИАХИМ», «ДОСААФ») тощо. Але усі вони перебували під жорстким контролем державно-партійного апарату: Конституцією УРСР 1978 р. (ст. 6) КПРС була проголошена «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій».

Варто також зазначити, що постановою Ради Міністрів СРСР від 02.09.1982 р. № 816 встановлювалося, що створення підприємств, об'єднань, організацій та установ здійснюється державними органами.

Новий етап розвитку недержавних інституцій та державного регулювання їх діяльності в УРСР ознаменувався прийняттям у 1988 р. Закону СРСР «Про кооперацію в СРСР», згідно з яким кооператив мав «право займатися будь-якими видами діяльності за винятком заборонених законодавством СРСР і союзних республік». Проте згодом до нього було внесено зміни і згідно з редакцією Закону від 06.06.1990 р., «окремими видами діяльності, які визначалися законодавством СРСР, союзних і автономних республік, кооперативи мали право займатися тільки на підставі ліцензій. Порядок видачі ліцензій встановлювався Радою Міністрів СРСР».

У 1990 році Законом СРСР «Про підприємства в СРСР» визнається багатоманітність форм власності та діяльності підприємств і запроваджується їх державна реєстрація у виконавчому комітеті районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів за місцем знаходження підприємства, якщо інше не передбачено законодавчими актами СРСР, союзних і автономних республік. Дані державної реєстрації підприємства в десятиденний термін повідомляються в Міністерство фінансів СРСР для включення до єдиного державного реєстру.

Згодом з'являється Закон СРСР «Про громадські об'єднання», згідно з яким

громадськими об'єднаннями визнаються політичні партії, масові рухи, професійні спілки, жіночі, ветеранські організації, організації інвалідів, молодіжні і дитячі організації, наукові, технічні, культурно-просвітницькі, фізкультурно-спортивні та інші добровільні товариства, творчі союзи, земляцтва, фонди, асоціації та інші об'єднання громадян.

При цьому не допускалося створення громадських об'єднань, метою діяльності яких було повалення, насильницька зміна конституційного ладу або насильницьке порушення єдності території СРСР, союзних і автономних республік, автономних утворень, пропаганда війни, насильства і жорстокості, розпалювання соціальної, в тому числі класової, а також расової, національної та релігійної ворожнечі, вчинення інших кримінально караних діянь. Заборонялося створення громадських воєнізованих об'єднань і збройних формувань. Переслідувались відповідно до закону створення і діяльність громадських об'єднань, які зазіхали на здоров'я та моральність населення, права та інтереси громадян, що охоронялися законом.

Для здійснення процедури легалізації закони передбачали реєстрацію статутів для некомерційних недержавних інституцій – залежно від їх статусу Мін'юстом СРСР або державними органами, на які покладена ця функція законодавчими актами союзних та автономних республік; для кооперативів – у виконавчому комітеті районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів за місцезнаходженням інституції.

У листопаді 1990 року Верховна Рада УРСР прийняла Концепцію переходу Української РСР до ринкової економіки, у якій, зокрема, зазначалося, що «регулювання може здійснюватися лише економічними методами, серед яких, зокрема, ліцензії, а втручання органів державного та місцевого самоврядування у господарсько-комерційну діяльність підприємця не допускається». При цьому перелік видів діяльності, що не можуть здійснюватись без спеціального дозволу (ліцензії) було визначено у прийнятому Верховною Радою УРСР 07.02.1991 р. Законі УРСР «Про підприємництво», який налічував 11 видів діяльності:

- пошук (розвідка) та експлуатація родовищ корисних копалин;
- ремонт спортивної, мисливської або іншої зброї;
- виготовлення і реалізація медикаментів і хімічних речовин;
- виготовлення пива і вина;
- виготовлення горілчаних, лікерних та коньячних виробів;
- виготовлення тютюнових виробів;
- медична практика;
- ветеринарна практика;
- юридична практика;
- створення та утримання гральних закладів, організація азартних ігор;
- торгівля алкогольними напоями.

Зазначений перелік свідчить про те, що до нього увійшли види діяльності, які можуть справляти негативний прямий або опосередкований вплив на безпеку суспільства, життя та здоров'я людей, захист їх прав і свобод, завдавати шкоди

довкіллю.

За вищезазначеним законом видачу спеціального дозволу (ліцензії) здійснювали Рада Міністрів УРСР або уповноважений нею орган. Дозвіл (ліцензія) або письмова відмова у її видачі надавалися не більш як за 30 днів з дня одержання заяви. Спори про відмову видати дозвіл (ліцензію) розглядав суд або арбітраж.

Крім того, зазначений закон обов'язковою умовою здійснення підприємницької діяльності визначав державну реєстрацію підприємництва у виконавчому комітеті районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів за місцем діяльності чи проживання, якщо інше не передбачено законодавчими актами УРСР. Закон передбачав, що для державної реєстрації необхідно було подати: заяву підприємця; рішення засновника та статут, якщо це необхідно для створюваної організаційної форми підприємництва; а також інші документи (у випадках, передбачених чинним законодавством для окремих організаційних форм підприємництва).

Згодом приймається Закон Української РСР «Про підприємства в Українській РСР», який визначав «види і організаційні форми підприємств, правила їх створення, реєстрації, реорганізації і ліквідації, організаційний механізм здійснення ними підприємницької діяльності в умовах переходу до ринкової економіки».

Так, підприємство створювалося «згідно з рішенням власника (власників) майна чи уповноваженого ним (ними) органу, підприємства-засновника, організації або за рішенням трудового колективу у випадках і порядку, передбачених цим Законом та іншими законами Української РСР». Його державна реєстрація здійснювалась «у виконавчому комітеті районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів за місцезнаходженням підприємства. Дані про неї в десятиденний строк виконавчим комітетом повідомлялися Міністерству фінансів УРСР і Держкомстату УРСР. Підприємство включалося до державного реєстру УРСР від дня його реєстрації».

Поряд з державним регулюванням заснування та діяльності підприємницьких недержавних інституцій з'являються законодавчі акти щодо регулювання створення та діяльності інших видів недержавних інституцій, серед яких, зокрема, Закон УРСР «Про свободу совісті та релігійні організації». Зазначеним Законом було проголошено гарантування права на свободу совісті громадянам УРСР, рівність, забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян незалежно від їх ставлення до релігії, відокремлення церкви (релігійних організацій) від держави та від школи. Крім того, Законом визначено підстави для утворення та припинення діяльності релігійних організацій, вимоги до їх статутів (положень), обов'язковість реєстрації статутів (положень), органи реєстрації, термін реєстрації та підстави для відмови у реєстрації, а також права релігійних організацій. Закон містить норми щодо регулювання діяльності релігійних організацій (виробничої, господарської, добродійної, культурно-освітньої, володіння та користування, розпорядження майном, міжнародних зв'язків), а також визначає органи державного контролю за дотриманням законодавства у цій сфері та відповідальність за його порушення.

24.08.1991 р. Верховна Рада УРСР прийняла постанову про проголошення незалежності України, у якій, зокрема, зазначалося, що «віднині на території України

мають чинність виключно Конституція і закони України».

Проведене дослідження дозволяє дійти висновку, що на українських землях:

виникнення та розвиток недержавних інституцій пов'язані з економічними, політичними, соціальними змінами і досягненнями науково-технічного прогресу: від професійних ремісничих і торгівельних корпорацій та мануфактур до створення підприємств, товариств, профспілок, громадських об'єднань і політичних партій, метою створення яких були реалізація та захист інтересів (економічних, політичних, національно-релігійних, соціальних, культурних, наукових тощо) засновників та членів некомерційних недержавних інституцій чи власників та/або працівників комерційних. Не останнє місце в їх діяльності займали питання забезпечення безпеки та захисту прав і свобод.

В різні часи регулювання діяльності недержавних інституцій змінювалось залежно від ставлення до них з боку державної, феодалної чи муніципальної влади: від надання (жалування) статутів сотням та цехам у XI–XV ст. до заборон на їх створення у XVI ст.; від примусового створення і жорсткої регламентації діяльності мануфактур та гільдій у XVIII ст. до державного регулювання їх діяльності через реєстрацію та отримання дозволів на певні види діяльності у XIX ст.; від тотального контролю з боку командно-адміністративної системи у 30-х – середні 80-х років XX ст. до сприяння підприємницькій діяльності у 90-х роках XX ст.; від заборони на створення громадських (політичних, благодійних і профспілкових) союзів у XVIII ст. до дозволу на їх створення на початку XIX ст. та закріплення права на свободу об'єднань у законодавстві починаючи з кінця 80-х років XX ст..

Проведене дослідження дозволяє уточнити періодизацію виникнення та розвитку недержавних інституцій і державного регулювання їх діяльності на українських землях з ранньофеодальних часів до сьогодення на основі ступеню впливу влади на створення недержавних інституцій та їх діяльність у контексті забезпечення безпеки, та виокремити п'ять етапів:

I етап (XI – XV ст.) – виникнення недержавних інституцій та запровадження окремих заходів з державного регулювання діяльності. Їх діяльність регламентувалася статутами, що затверджувались владою. З'являється держана монополія на окремі види діяльності.

II етап (XVI – XVIII ст.) – виникнення братств та приватних мануфактур. На державному рівні з'являються заборони на створення недержавних інституцій (цехів) та їх індивідуальні порушення феодалними власниками міст. Розвиток промислового виробництва, поява нових видів діяльності призводять до появи окремих нормативно-правових актів, які регламентують створення недержавних інституцій, окремих вимог до їх діяльності та органів, на які покладається здійснення її державного регулювання та контроль за дотриманням цих норм.

III етап (XIX ст. – двадцяті роки XX ст.) – поява норм про заборону створення недержавних інституцій, діяльність яких становить загрозу «суспільному спокою та безпеці», а також про необхідність виконання визначених державою вимог і отримання дозволів на створення недержавних інституцій та на здійснення певних видів

діяльності.

IV етап (30-ті роки XX ст. – середина 80-х рр. XX ст.) – тотальний контроль державно-партійного апарату за усіма сферами життєдіяльності суспільства та недержавними інституціями, які перебувають у залежності від держави хоч законодавство і передбачає такі регуляторні заходи та засоби як державна реєстрація, ліцензування та дозвільна діяльність, а в системі державних органів існують ті, на які покладається здійснення державного регулювання діяльності. З'являються окремі державні органи, які опікуються питаннями державної безпеки.

V етап (кінець 80-х рр. XX ст. – теперішній час) – з'являються законодавчі акти, що визначають невід'ємне право громадян на об'єднання для провадження господарської та громадської діяльності. Зі здобуттям Україною незалежності в країні почалась розбудова демократичної держави та подальше роздержавлення громадського та господарського життя.

Питання для самоконтролю та поглибленого самостійного опрацювання студентами

1. Назвіть чинники, які зумовлюють доцільність державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
2. Які суб'єкти господарювання та види їх діяльності, які є об'єктами державного регулювання Ви знаєте?
3. Охарактеризуйте зміст принципів та методів державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
4. Які нормативно-правові акти характеризують державне регулювання діяльності інституцій на українських землях за часів Київської Русі (XI-XII ст.)?
5. Які нормативно-правові акти характеризують державне регулювання діяльності інституцій на українських землях в Литовсько-Польську добу (XIV-XVI ст.)?
6. Які нормативно-правові акти характеризують державне регулювання діяльності інституцій на українських землях в за часів Гетьманщини (XVII-XVIII ст.)?
7. Які нормативно-правові акти характеризують державне регулювання діяльності інституцій на українських землях в XIX–XX століттях?
8. Які нормативно-правові акти характеризують державне регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки в Україні (1991–2023 рр.)?

ЛЕКЦІЯ 2. СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Державні суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
2. Недержавні інституції як суб'єкти державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
3. Механізм державного регулювання господарської діяльності у контексті

забезпечення національної безпеки.

1. Державні суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки

Дієве державне регулювання господарської діяльності є необхідною умовою прогресивного розвитку України та забезпечення національної безпеки, а також підґрунтям реалізації цілей сталого розвитку, оскільки передбачає: «забезпечення особистої безпеки громадян, верховенство права та справедливого правосуддя; подолання організаційно-фінансових засад злочинної діяльності, корупції; підвищення ефективності дій органів державної влади та місцевого самоврядування на основі відкритості та прозорості прийняття рішень і громадського контролю за їх виконанням».

Зважаючи на вищевикладене, до основних функцій держави щодо регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, є наступні:

- цільова (полягає у визначенні цілей, пріоритетів та основних напрямів прогресивного та безпечного розвитку суспільства);
- стимулююча (передбачає формування регуляторів, здатних ефективно впливати на господарську діяльність інституцій (їх інтереси), стимулювати процеси у прогресивному та безпечному для суспільства напрямі);
- нормативна (передбачає встановлення за допомогою законів, підзаконних актів норм і правил господарської діяльності інституцій, тобто визначає правовий простір);
- коригувальна (передбачає коригування розподілу ресурсів з метою розвитку прогресивних процесів, запобігання та ліквідації кризових і надзвичайних ситуацій та забезпечення нормальних умов життєдіяльності суспільства);
- соціально-економічна та політична (передбачає регулювання державою соціально-економічних та політичних відносин і процесів, у тому числі попередження виникнення та ліквідацію наслідків кризових ситуацій, врегулювання конфліктів у соціальній, економічній та політичній сферах через перерозподіл доходів, забезпечення соціального захисту, захист навколишнього природного середовища тощо);
- контрольна (передбачає державний нагляд і контроль за дотриманням вимог законів, підзаконних актів, норм і правил з метою запобігання кризових та надзвичайних ситуацій, конфліктів тощо).

Їх реалізація в рамках державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки покладається на систему відповідних органів.

Під системою органів державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки слід розуміти сукупність взаємодіючих суб'єктів державного регулювання, які в межах чинного законодавства та із залученням наявних у їх розпорядженні ресурсів (матеріальних, фінансових, інтелектуальних та духовних) здійснюють розробку та/або реалізацію владних,

регулюючих, координуючих, забезпечувальних, контролюючих та нормативних впливів (рішень) на об'єкти державного регулювання (суб'єкти господарювання та їх діяльність) з метою прогнозування, своєчасного виявлення та запобігання загрозам національній безпеці та їх нейтралізації.

Суб'єктами, які від імені держави здійснюють прямий чи опосередкований регулюючий вплив на інституції та їх господарську діяльність у контексті забезпечення національної безпеки, є:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Нацбанк України;
- СБУ;
- органи виконавчої влади (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ), ЦОВВ зі спеціальним статусом);
- державні колегіальні органи;
- саморегулівні організації, ОМС, які беруть участь у державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки в межах делегованих їм законами України повноважень органів виконавчої влади або державних колегіальних органів, а також інші інституції, уповноважені державою на вчинення певних дій із зазначеного державного регулювання;
- судові органи.

Склад суб'єктів державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки можна визначити на підставі дослідження їх функцій, повноважень та завдань, визначених Конституцією та законами України, спираючись на які зазначені суб'єкти здійснюють прямий чи опосередкований регулюючий вплив на суб'єктів господарювання та їх діяльність у контексті забезпечення національної безпеки. Це обумовлюється тим, що, згідно з вимогами Конституції України (стаття 19), правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а органи державної влади та ОМС, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Так, Верховна Рада України (парламент), відповідно до Конституції (стаття 75) є «єдиним законодавчим органом в Україні».

Серед її повноважень, визначених статтею 85 Конституції, прямий або опосередкований вплив на забезпечення національної безпеки країни, а отже і на діяльність суб'єктів господарювання у досліджуваному контексті мають:

- «прийняття законів та затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього, контроль за його виконанням;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету

Міністрів України та здійснення контролю за діяльністю Уряду України відповідно до Конституції та закону;

здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом».

Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією. При цьому варто зазначити, що відповідно до статті 92 Конституції, виключно законами України, зокрема, визначаються:

«права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; статус іноземців та осіб без громадянства;

засади використання природних ресурсів, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

основи соціального захисту; освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;

правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, ЗМІ; засади місцевого самоврядування;

організація і діяльність органів виконавчої влади;

судоустрій, судочинство; організація і діяльність нотаріату;

основи національної безпеки, ... забезпечення громадського порядку; правовий режим державного кордону; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації».

Отже, парламент відіграє провідну роль у формуванні правових норм, на підставі яких здійснюється державне регулювання господарської діяльності, встановлюються повноваження суб'єктів зазначеного державного регулювання, визначаються його заходи та засоби, межі, відповідальність за порушення відповідного законодавства. Крім того, він наділений кадровими та організаційними повноваженнями, а також здійснює парламентський контроль.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина (стаття 102 Конституції).

Повноваження Президента України, визначені статтею 106 Конституції та статтею 13 Закону України «Про національну безпеку» свідчать про те, що він також відіграє значну роль у формуванні правового поля щодо забезпечення національної безпеки країни та державного регулювання господарської діяльності у досліджуваному контексті, оскільки він, зокрема:

забезпечує державну незалежність, національну безпеку;

здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює РНБО України, вводить у встановленому порядку в дію її рішення;

підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо

прийнятих нею законів (крім законів про внесення змін до Конституції) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України; реалізує право законодавчої ініціативи щодо законодавчого врегулювання питань національної безпеки і оборони.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Отже, Президент України як суб'єкт державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки наділений повноваженнями щодо формування законодавчої бази.

Нацбанк України є «центральним банком України, особливим центральним органом державного управління», основною функцією якого, відповідно до статті 99 Конституції, є «забезпечення стабільності грошової одиниці України». Він уповноважений сприяти фінансовій стабільності, у тому числі стабільності банківської системи, якщо це не перешкоджатиме досягненню та підтримці цінової стабільності в державі, а також сприятиме додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримуватиме економічну політику Кабінету Міністрів України.

Серед визначених Законом України функцій Нацбанку України важливими для забезпечення дієвого державного регулювання господарської діяльності (банків та небанківських фінансових) у контексті забезпечення національної, у тому числі фінансової, безпеки, зокрема, є:

відповідно до розроблених Радою Національного банку України Основних засад грошово-кредитної політики визначення та проведення грошово-кредитної політики;

здійснення банківського регулювання та нагляду на індивідуальній та консолідованій основі;

здійснення державного регулювання та нагляду на індивідуальній та консолідованій основі на ринках небанківських фінансових послуг за діяльністю небанківських фінансових установ та інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги в межах, визначених Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та іншими законами України;

здійснення погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, ведення Державного реєстру банків, створення та ведення Кредитного реєстру Нацбанку України;

здійснення валютного регулювання, визначення порядку виконання операцій в іноземній валюті, організація та здійснення валютного нагляду за уповноваженими установами;

у визначеному Нацбанком порядку видача юридичним особам ліцензії на надання банкам послуг з інкасації, зупинення, поновлення та відкликання їх;

визначення особливості функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду;

видача ліцензії небанківським фінансовим установам, які мають намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків та

відкликання їх відповідно до законодавства;

здійснення державного регулювання та нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за банками та філіями іноземних банків, страховиками (перестраховиками), страховими (перестраховими) брокерами, кредитними спілками, ломбардами, іншими фінансовими установами, реєстрацію чи ліцензування діяльності яких здійснює Нацбанк, операторами поштового зв'язку, які надають платіжні послуги та/або послуги поштового переказу, та/або здійснюють валютні операції, операторами платіжних систем, філіями або представництвами іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України, іншими юридичними особами, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги;

здійснення нагляду за додержанням банками, іншими фінансовими установами, особами, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та колекторськими компаніями законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг, у тому числі вимог щодо взаємодії із споживачами при врегулюванні простроченої заборгованості (вимог щодо етичної поведінки).

Нацбанк з питань, віднесених до його повноважень, видає нормативно-правові акти, що є обов'язковими для органів державної влади, ОМС, банків, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, та для фізичних осіб. А з питань організаційно-розпорядчого характеру або індивідуальної дії видає розпорядчі акти, які не є нормативно-правовими актами.

Отже, Нацбанк України також відіграє значну роль у здійсненні державного регулювання господарської діяльності (банків та небанківських фінансових) у контексті забезпечення національної безпеки. При цьому його діяльність полягає як у формуванні нормативно-правової бази державного регулювання, так і у здійсненні державного регулювання шляхом ліцензування.

Стосовно СБУ слід зазначити, що вона є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. На неї у межах визначеної законодавством компетенції покладається «захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці».

До її завдань також входить «попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України».

СБУ відповідно до своїх основних завдань, зокрема, зобов'язана:

«брати участь у розробленні та здійсненні заходів щодо фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, а також у проведенні спеціальної перевірки щодо допуску до особливих робіт;

здійснювати функцію технічного регулювання у сфері спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації;

здійснювати за участю Міністерства закордонних справ України міжнародне співробітництво щодо подання пропозицій до комітетів Ради Безпеки ООН та до іноземних держав про включення (виключення) фізичних або юридичних осіб та організацій до відповідних санкційних переліків та розгляду запитів іноземних держав про включення (виключення) до (з) переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції».

Крім того варто зазначити, що СБУ є органом, який безпосередньо бере участь у державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, оскільки «здійснює ліцензування діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації».

Вищевикладене дає підстави вважати, що СБУ займає важливе місце серед суб'єктів зазначеного державного регулювання.

Щодо органів виконавчої влади, то ми вважаємо, що суб'єктами державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки є Кабінет Міністрів України (Уряд України), ЦОВВ (міністерства, служби, агентства, інспекції та їх територіальні підрозділи), місцеві органи виконавчої влади (обласні, районні, міські та районні у місті державні адміністрації).

Конституція (стаття 113) визначає Кабінет Міністрів України «вищим органом у системі органів виконавчої влади», який «здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші ЦОВВ та місцеві державні адміністрації (далі – МДА), спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів». Очолює Уряд Прем'єр-міністр України.

Серед визначених Конституцією (стаття 116) повноважень Кабінету Міністрів України в рамках нашого дослідження варто відзначити:

«забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

розробку і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

розробку проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників ЦОВВ, які не входять до складу Уряду України».

Більш детально основні повноваження Уряду України прописані у статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

На основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, Кабінет Міністрів України видає обов'язкові для виконання акти – постанови та розпорядження.

Аналіз повноважень Уряду України дозволяє дійти висновку, що наділений організаційними, кадровими, контрольними та нормотворчими повноваженнями, він також займає провідне місце у державному регулюванні господарської діяльності, у т. ч. і у контексті забезпечення національної безпеки.

Систему ЦОВВ складають міністерства України та інші ЦОВВ. «Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші ЦОВВ виконують окремі функції з реалізації державної політики».

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, зокрема, є забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Уряду України. Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Уряду України видає накази, які є обов'язковими для виконання ЦОВВ, їх територіальними органами, МДА, ОМС, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

ЦОВВ утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії. Їх діяльність спрямовується та координується Урядом України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Їх основними завданнями, зокрема, є надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; здійснення інших завдань, визначених законами України. При цьому варто зазначити, що ЦОВВ утворюється як:

«служба, якщо більшість його функцій складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам;

агентство, якщо більшість його функцій складають функції з управління

об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

інспекція, якщо більшість його функцій складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, ОМС, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства».

Крім того, ЦОВВ з метою виконання своїх повноважень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці можуть утворювати територіальні органи. Останні, відповідно до покладених на них завдань, зокрема: здійснюють державний нагляд (контроль); надають адміністративні послуги; узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, готують і вносять в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення.

Варто також зазначити, що окремі міністерства, деякі ЦОВВ та колегіальні органи, згідно з визначеними законодавством повноваженнями, є органами ліцензування та/або дозвільними органами, а Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст України) та його територіальні органи, серед іншого, у встановленому законодавством порядку здійснюють легалізацію інституцій шляхом їх державної реєстрації.

При цьому варто зазначити, що деякі з них, зокрема, МВС України, Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, СБУ, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Генеральний штаб ЗС України є на лише органами ліцензування та/або дозвільними органами, але й входять до складу Сектору безпеки і оборони.

Водночас доцільно зауважити, що аналіз компетенцій міністерств за останні роки дозволив дійти висновку про відсутність сталості у нормативно-правовому визначенні їх повноважень. Як приклад: до 24.12.2019 р. формування та реалізацію державної політики у сферах рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства забезпечувало Мінагрополітики, після цієї дати – Мінекономіки, а з 25.06.2020 р. – це компетенція Міндовкілля. При цьому чинні положення про відповідні міністерства не завжди відображають актуальну інформацію про компетенцію органу. Це свідчить, по-перше, про безсистемність передачі компетенцій, що не сприяє визначеності у формуванні політики, оскільки зазвичай передаються повноваження, а структурні підрозділи, що забезпечували їх здійснення ліквідовуються у одному міністерстві та створюють з «нуля» у новому, внаслідок чого втрачається кадровий потенціал та «інституційна пам'ять», а по-друге – це не сприяє визначеності того, яку ж дійсно компетенцію має той чи інший суб'єкт державного регулювання, і до кого ж звертатись представникам інституцій та громадянам з тих чи інших питань.

Окреме місце в системі ЦОВВ займають ЦОВВ зі спеціальним статусом. До них, зокрема належить АМК України, мета діяльності якого полягає у забезпеченні державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Його основним завданням є участь у формуванні і реалізації конкурентної

політики, зокрема, в частині «здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій».

Ще одним ЦОВВ зі спеціальним статусом є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» здійснює «державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Аналогічний статус має і Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – КРАІЛ), що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей відповідно до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор».

Виконавчу владу в областях і районах та місті Києві здійснюють МДА, які є місцевими органами виконавчої влади, входить до системи органів виконавчої влади і в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечуючи, зокрема, виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Уряду України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля; взаємодію з ОМС.

На виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Уряду України, міністерств, інших ЦОВВ, які забезпечують нормативно-правове регулювання власних та делегованих повноважень відповідно до закону, голова МДА в межах своїх повноважень видає обов'язкові для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами розпорядження.

До відання МДА у межах та формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань, серед яких зокрема: забезпечення законності, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян; сприяння розвитку підприємництва і здійснення державної регуляторної політики; соціально-економічного розвитку відповідних територій; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту та зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я; використання природних ресурсів, охорони довкілля; оборонної роботи; зовнішньоекономічної діяльності; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Уряд України в межах, визначених законами України, може передавати МДА

окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Крім того, на МДА в межах, визначених Конституцією і законами України, покладається здійснення на відповідних територіях державного контролю, зокрема, «за використанням та охороною лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; додержанням громадської безпеки і порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; виконанням інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій; станом захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони)».

Також варто відзначити, що МДА здійснює у встановленому порядку державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців (крім обласних державних адміністрацій), а деякі з них, зокрема, обласні та Київська міська держадміністрації, є органами ліцензування та дозвільними органами.

Отже, органи виконавчої влади всіх рівнів відіграють помітну роль у здійсненні державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, у тому числі шляхом формування правового поля за допомогою прийняття на виконання Конституції та законів України в межах компетенції підзаконних нормативно-правових актів, надання адміністративних послуг (серед яких, зокрема, ліцензії, документи дозвільного характеру (далі – ДДХ), державна реєстрація), здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства у відповідних сферах, у тому числі і щодо забезпечення національної безпеки.

До державних колегіальних органів, які здійснюють державне регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки належать національні комісії, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах та Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада).

Національна рада є конституційним, постійно діючим колегіальним органом, метою діяльності якого є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, передбачених законами України, у т. ч. вона є органом ліцензування діяльності в галузі телебачення і радіомовлення та здійснює державну реєстрацію телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги.

За іншими державними колегіальними органами, якими є національні комісії, окремими законами України закріплено повноваження щодо здійснення державного регулювання у стратегічно важливих сферах.

Так, Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку», Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, на яку, зокрема, покладається реєстрація, здійснення нагляду шляхом контролю за наявністю передбачених законом дозвільних документів у сфері електронних комунікацій.

Варто також зазначити, що окремі державні колегіальні органи є національними комісіями регулювання природних монополій. Їх основними завданнями відповідно до статті 12 Закону України «Про природні монополії» є:

«регулювання діяльності суб'єктів природних монополій (суб'єктів господарювання (юридичних осіб) будь-якої форми власності, які виробляють (реалізують) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії);

сприяння створенню умов, які забезпечують за рахунок виникнення та розвитку конкуренції виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дасть можливість ефективніше задовольняти попит, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних ринках;

формування цінової політики у відповідній сфері регулювання;

сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій».

Державні колегіальні органи в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти, а також акти індивідуальної дії.

До суб'єктів державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки слід також віднести судові органи, оскільки саме до них звертаються суб'єкти господарювання за захистом своїх порушених або оспорюваних прав та охоронюваних законом. Вони, зокрема, розглядають конфліктні ситуації, що виникають між суб'єктами та об'єктами державного регулювання господарської діяльності та претензії суб'єктів господарювання. Зокрема, до суду можуть бути оскаржені:

рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації (стаття 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»);

рішення про зупинення дії ліцензії повністю або частково (частина одинадцята статті 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»);

рішення дозвільного органу про анулювання ДДХ (абзац одинадцятий частини сьомої статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).

Крім того, «суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» (частина перша статті

2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). А «судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, ОМС, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України» (частина друга статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

2. Недержавні інституції як суб'єкти державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки

Досліджуючи систему суб'єктів державного регулювання господарської діяльності варто зазначити, що її невід'ємною складовою є недержавні інституції, серед яких, зокрема саморегулівні організації, ОМС, а також приватні нотаріуси.

Так, саморегулівні організації беруть участь у державному регулюванні господарської діяльності в межах делегованих їм законами України повноважень органів виконавчої влади або державних колегіальних органів. Зазначені організації є формою професійного самоврядування, які, з одного боку, є добровільними неприбутковими об'єднаннями недержавних інституцій, що консолідують та захищають професійні інтереси своїх членів у певній сфері, а з іншого – здійснюють делеговані їм публічні функції регулювання їх професійної та/або підприємницької діяльності.

На сьогодні не існує окремого закону, який би визначав їх статус. Проте вітчизняне законодавство, зокрема, передбачає створення саморегулівних організацій професійних учасників фондового ринку, що здійснюють разом з державою державне регулювання фондового ринку, а також саморегулівних організацій у сфері архітектурної діяльності, яким можуть бути делеговані повноваження щодо проведення професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури. При цьому контроль за діяльністю саморегулівних організацій та за сферами державного регулювання загалом залишається за відповідними органами виконавчої влади чи державними колегіальними органами.

ОМС також беруть участь у державному регулюванні в межах делегованих їм законами України повноважень органів виконавчої влади, оскільки відповідно до частини третьої та четвертої статті 143 Конституції, «ОМС можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади». При цьому, ОМС з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Крім того, відповідно до статті 144 Конституції, ОМС, в межах визначених законом повноважень приймають рішення, обов'язкові до виконання на відповідній території, отже також беруть участь у формуванні правового поля для унормування господарської діяльності, у тому числі у контексті забезпечення національної безпеки. Зокрема, до відання виконавчих органів сільських, селищних та міських рад належать делеговані повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян, зокрема «вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і

громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей» (стаття 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Крім того, ОМС згідно з чинним законодавством надають ДДХ (частина п'ята статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також наділені делегованими повноваженнями з державної реєстрації у встановленому порядку юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців (підпункт сім пункту «б» частини першої статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Адже «виконавчі органи сільських, селищних та міських рад є суб'єктами державної реєстрації – у разі державної реєстрації юридичних осіб (крім релігійних організацій, а також тих інституцій, реєстрацію яких здійснюють територіальні органи Мінюсту України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі) та фізичних осіб – підприємців» відповідно до абзацу шостого пункту 14 статті 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Зазначена норма Закону про державну реєстрацію також передбачає, що суб'єктами державної реєстрації є нотаріуси – у разі державної реєстрації юридичних осіб (крім релігійних організацій, а також тих інституцій, реєстрацію яких здійснюють територіальні органи Мін'юсту України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі) та фізичних осіб-підприємців» (абзац шостий пункту 14 статті 1 Закону України).

Отже, нотаріуси, у тому числі приватні, також беруть участь у здійсненні державного регулювання відповідно до Закону України.

Зазначене свідчить про те, що держава в світлі подій, що відбуваються в країні та світі, вважає недержавні інституції повноцінним суб'єктом державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

3. Механізм державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки

Досягнення мети державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, яка полягає в упорядкуванні відносин та запобіганні негативним явищам, що виникають (можуть виникнути) в процесі взаємодії суб'єктів господарювання між собою, з державними, недержавними та міжнародними інституціями, людьми та навколишнім природним середовищем, наслідки якої безпосередньо або опосередковано впливають (можуть вплинути) на національну безпеку, не можливе без механізму, який забезпечує його здійснення.

Під механізмом держави розуміють «комплексну системну категорію, яка характеризується єдністю організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових, ідеологічних та соціально-культурних способів і засобів матеріалізації публічної влади, ... завдяки яким держава здійснює покладені на неї завдання й функції. Дану систему складають інституційні, політичні, економічні, культурні, юридичні (нормативно-регулятивні), матеріально-технічні, бюджетно-фінансові, духовні (ідеологічні) механізми». Саме за допомогою таких механізмів

держава регулює суспільні відносини у відповідній сфері і вирішує проблеми, що виникають в процесі суспільного розвитку.

Тож для реалізації кожної функції держави необхідний відповідний механізм.

Вищезазначене дозволяє дійти висновку, що державне регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, як державний механізм відображає єдність структурних елементів, які входять до його складу, та забезпечує їх функціонування для досягнення мети зазначеного державного регулювання, і водночас є формою реалізації функції держави щодо забезпечення національної безпеки. Складовими частинами зазначеного механізму є:

мета задля якої здійснюється зазначене регулювання;

принципи, на яких воно базується;

завдання, які постають перед суб'єктами стосовно забезпечення безпеки людини, суспільства, держави та довкілля і які полягають у забезпеченні реалізації національних інтересів і захисту національних цінностей та, зокрема, передбачають забезпечення захисту конституційних прав і свобод людини та її законних інтересів; забезпечення захисту прав і законних інтересів інституцій; забезпечення безпеки держави; захист навколишнього природного середовища та забезпечення належного використання вичерпних відновлювальних і не відновлювальних природних ресурсів; забезпечення збереження та захисту об'єктів або предметів, що мають світове, національне або місцеве культурне, мистецьке, художнє чи історичне значення, внаслідок чого потребують охорони з боку держави;

державні та недержавні інституції (суб'єкти), на які покладається упорядкування діяльності у відповідній сфері;

суб'єкти господарювання (об'єкти), діяльність яких здійснює прямий чи опосередкований вплив на національну безпеку, якою опікується держава;

ресурси та методи, а також заходи та засоби за допомогою яких суб'єкти упорядковують створення об'єктів та їх діяльність у контексті забезпечення національної безпеки;

зв'язки, що виникають в процесі взаємодії суб'єктів з об'єктами в ході державного регулювання.

Водночас не варто забувати про вплив зовнішнього середовища на зазначений механізм, а також вплив діяльності суб'єктів та об'єктів на зовнішнє середовище.

Крім того, необхідно взяти до уваги той факт, що функціонування зазначеного механізму відбувається у просторі та часі, де простір є елементом зовнішнього середовища, а час – окремим видом ресурсів. Обсяг останнього для прийняття рішень, особливо в умовах кризових та надзвичайних ситуацій, може зменшуватись до критичного. Це надзвичайно важливо враховувати суб'єктам прийняття рішень, оскільки зазначені рішення повинні бути адекватними ситуації, що склалася, а отже надзвичайно важливим є їх вчасне прийняття та реалізація. Тож важливість даного ресурсу є беззаперечною з огляду на те, що його відсутність чи недостатність не можливо компенсувати жодним іншим ресурсом.

За його допомогою на суб'єктів господарювання та процеси, що відбуваються у

державі та суспільстві, здійснюється вплив:

- фінансово-економічний, для якого застосовується сукупність фінансових та економічних методів, способів, форм та інструментів впливу (серед іншого, передбачає надання підтримки суб'єктам господарювання у вигляді податкових пільг, безвідсоткових кредитів, грантів, державних замовлень тощо для стимулювання суб'єктів господарювання до певної діяльності, а також штрафів та інших санкцій фінансового характеру для стримування тих, хто не дотримується визначеної державою поведінки);

- організаційний (суб'єкти державного регулювання, їх цілі, завдання, функції, методи регулювання й організаційні структури, а також результат їхнього функціонування);

- правовий (закони України та постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, методичні рекомендації, настанови та інструкції міністерств та державних колегіальних органів тощо);

- адміністративний (адміністративні акти суб'єктів державного регулювання, на підставі яких об'єкти державного регулювання отримують визнання з боку держави, а також набувають права на здійснення виду господарської діяльності, що підлягає державному регулюванню, позбавляються такого права повністю або частково, їх право тимчасово повністю або частково припиняється або відновлюється тощо);

- інформаційний (роз'яснення, агітація, реклама, цільові теле-, радіо- та Інтернетпередачі та огляди тощо з метою забезпечення обізнаності суб'єктів господарювання щодо мети заходів чи засобів державного регулювання, змін, що відбуваються в державному регулюванні тощо). Адже надання об'єктивної інформації щодо прийняття або реалізації важливих державно-управлінських рішень знімає соціальну напругу, зменшує супротив реформам, збільшує довіру.

Одним з важливих елементів вищезазначеного механізму є заходи та засоби за допомогою яких здійснюється державного регулювання господарської діяльності, якими є визначені законодавством дії, що дають змогу суб'єктам державного регулювання прямо чи опосередковано впливати на суб'єктів господарювання, примушуючи або заохочуючи їх урахувати у своїй діяльності інтереси людини, суспільства та держави.

Умови, обсяги, сфери і порядок застосування окремих засобів державного регулювання визначає Господарський кодекс України, інші законодавчі акти, а також програми економічного та соціального розвитку.

До основних засобів державного регулювання господарської діяльності частиною другою статті 12 Господарського кодексу України віднесено «державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; технічне регулювання; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій».

До засобів і заходів державного регулювання, які, відповідно до чинного

законодавства України, є пріоритетними для державного регулювання господарської діяльності, слід віднести ліцензування, дозвільну систему та державну реєстрацію.

Так, Закон про ліцензування визначає ліцензування як «засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, спрямований на забезпечення безпеки та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав та законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища». Одним з його принципів є пріоритетність «захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави». Зазначене дозволяє віднести ліцензування видів господарської діяльності до заходів державного регулювання діяльності інституцій у контексті забезпечення національної безпеки.

Ліцензія засвідчує «право суб'єкта господарювання на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню», а ДДХ – «надання суб'єкту господарювання права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності».

Розглядаючи основні заходи державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки слід зауважити, що обов'язковою умовою законності існування та діяльності будь-якої інституції є її легалізація шляхом державної реєстрації.

Водночас варто зазначити, що утворення і діяльність інституцій (політичних партій та громадських організацій тощо), «програмні цілі або дії яких спрямовані на посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються» (стаття 37 Конституції України).

Мета діяльності інституцій зазначається в установчих документах. Зазначений документ (або його копія) залежно від виду інституції подається суб'єктам державної реєстрації або державним реєстраторам для здійснення державної реєстрації, які, у випадку не відповідності мети (цілі) створення та діяльності інституції Конституції та законам України, відмовляють у її реєстрації. Тому, на нашу думку, державна реєстрація інституцій також належить до основних засобів державного регулювання їх діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

Серед інших заходів та засобів державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки варто відзначити державну реєстрацію, атестацію, акредитацію, державну стандартизацію, сертифікацію, державну експертизу, державний нагляд і контроль, ліцензування, дозвільну систему, декларування і страхування, проте більш детальну увагу їм буде приділено у наших подальших дослідженнях, а у поточному ми зосередимо увагу на ліцензуванні, дозвільній системі та державній реєстрації інституцій.

**Питання для самоконтролю та поглибленого
самостійного опрацювання студентами**

1. Державні суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки:

- Верховна Рада України як суб'єкт регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

- Кабінет Міністрів України як суб'єкт регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

- Міністерство юстиції України як суб'єкт регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

- Міністерство економіки України як суб'єкт регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

- Державна регуляторна служба як суб'єкт регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

- Місцеві державні адміністрації як суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

- Органи місцевого самоврядування як суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

- Судові органи як суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

2. Які недержавні інституції - суб'єкти державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки Ви знаєте?

3. Охарактеризуйте сутність механізму державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

ЗМІСТОВНА ЧАСТИНА 2
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ
БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

**ЛЕКЦІЯ 3. ЗАХОДИ ТА ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Місце державної реєстрації в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
2. Зміст ліцензування та його значення в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
3. Роль дозвільної системи в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

1. Місце державної реєстрації в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки

Протягом останніх років в Україні запроваджуються заходи, метою яких є створення умов, що сприяють підвищенню підприємницької та громадської активності, а також усунення зайвого адміністративного втручання держави в діяльність інституцій, яке негативно впливає на підприємницьку діяльність та формування громадянського суспільства. Проте це не означає, що держава повинна відмовитись від легалізації інституцій, особливо тих, діяльність яких прямо чи опосередковано впливає на національну безпеку. Їх легалізація здійснюється шляхом передбаченої законодавством України обов'язкової державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, переважна більшість з яких є недержавними інституціями.

Державна реєстрація є правостановлюючим фактом визнання державою законного статусу інституції. Факт державної реєстрації має вирішальне значення для можливості легального здійснення інституцією підприємницької, господарської або громадської діяльності. Тому, на нашу думку, таке розуміння змісту державної реєстрації найповніше виражає її сутність. Крім того, варто також звернути увагу на те, що державній реєстрації підлягають не лише юридичні особи та фізичні особи-підприємці, які є суб'єктами підприємницької діяльності (суб'єктами господарювання), але й юридичні особи та громадські формування, що не мають статусу юридичної особи, які займаються громадською діяльністю і формують громадянське суспільство, на що більшість науковців не звертає уваги, зосереджуючись на суб'єктах господарської та підприємницької діяльності.

В Україні правове регулювання державної реєстрації інституцій базується на:

- Конституції України;
- Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-

підприємців та громадських формувань», інших законах України, які регламентують заснування та діяльність інституцій, серед яких, зокрема, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, закони України «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про органи місцевого самоврядування в Україні», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про політичні партії», «Про громадські об'єднання», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про банки і банківську діяльність», «Про телебачення і радіомовлення», «Про торгово-промислові палати» та інші;

– міжнародних договорах України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

– інших нормативно-правових актах (укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, інших державних органів, до компетенції яких належить формування та реалізація державної політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не має статусу юридичної особи, а також державне регулювання діяльності інституцій у контексті забезпечення національної безпеки).

Відповідно до законодавства в Україні інституції можуть мати статус юридичної особи, фізичної особи-підприємця або громадського формування, що не має статусу юридичної особи.

Інституцією, яка має статус юридичної особи, є організація, створена і зареєстрована у порядку, встановленому Законом про державну реєстрацію (стаття 80 Цивільного кодексу України).

Інституцією, яка має статус фізичної особи-підприємця, є фізична особа з повною цивільною дієздатністю, яка для ведення не забороненої законом підприємницької діяльності зареєстрована у порядку, встановленому Законом про державну реєстрацію.

Обов'язковість державної реєстрації інституцій, які є фізичними особами-підприємцями або юридичними особами встановлена Цивільним кодексом України (статті 50 та 89 відповідно) та Господарським кодексом України (стаття 58).

Державна реєстрація інших видів інституцій передбачена законами України, що регулюють їх утворення, діяльність та припинення. Зазначені інституції поділяються на дві категорії – юридичні особи та громадські формування, що не мають статусу юридичної особи.

Інституціями, які мають статус громадського формування, згідно із Законом про державну реєстрацію, є «політичні партії, структурні утворення політичних партій, громадські об'єднання, місцеві осередки громадського об'єднання із статусом юридичної особи, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілки, передбачені статутом профспілки та їх об'єднання, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їх об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій».

Варто також зазначити, що незареєстрованим інституціям, які є громадськими об'єднаннями, законодавством забороняються будь-які дії, «крім дій, пов'язаних з реєстрацією такого об'єднання» (частина дев'ята статті 9 Закону України «Про громадські об'єднання»).

В Україні відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців (далі – державна реєстрація) регулює Закон про державну реєстрацію. Тобто, можна стверджувати, що зазначений закон регламентує легалізацію інституцій.

Зазначений Закон визначає державну реєстрацію як «офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу-підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом».

Інформація про легалізовані (офіційно визнані) інституції, а також про проведення інших реєстраційних дій, передбачених Законом про державну реєстрацію, міститься в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань – «єдиній державній інформаційній системі, що забезпечує збирання, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації про юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадські формування, що не мають статусу юридичної особи» (далі – Єдиний державний реєстр).

Дія Закону про державну реєстрацію «поширюється на відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців».

Проте у ньому зазначається про можливість встановлення законом особливостей державної реєстрації громадських формувань та релігійних організацій. Крім того, порядок реєстрації представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності визначається Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

У випадку встановлення міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, норм, які відрізняються від передбачених законодавством України про державну реєстрацію – застосовуються норми міжнародного договору.

Закон про державну реєстрацію передбачає застосування принципу мовчазної згоди, «згідно з яким державний реєстратор набуває право на проведення державної реєстрації та інших реєстраційних дій без одержання від державних органів у порядку та випадках, визначених цим Законом, відповідних документів (крім судових рішень та

виконавчих документів) або відомостей, за умови, що відповідні державні органи у встановлений цим Законом строк не направили до державного реєстратора такі документи або відомості». З одного боку, застосування зазначеного принципу є корисним для інституцій, оскільки дозволяє здійснювати державну реєстрацію незалежно від надання державними органами державним реєстраторам відомостей та документів з порушенням встановленого Законом строку. З іншого, не слід ігнорувати той факт, що іноді неврахування інформації, що міститься у зазначених відомостях та документах, може негативно вплинути на забезпечення національної безпеки.

Ще одним позитивним моментом Закону про державну реєстрацію є її проведення незалежно від місця знаходження інституції в межах АР Крим, області, міст Києва та Севастополя. При цьому на підставі документів, поданих в електронній формі державну реєстрацію інституції проводять незалежно від її місця знаходження в межах України.

Суб'єктами державного регулювання, які здійснюють державну реєстрацію інституцій, є сукупність суб'єктів державної реєстрації, а саме:

у разі державної реєстрації політичних партій, всеукраїнських професійних спілок, їх об'єднань, всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців; відокремлених підрозділів іноземних неурядових організацій, представництв, філій іноземних благодійних організацій, постійно діючих третейських судів, засновниками яких є всеукраїнські громадські організації, всеукраїнських творчих спілок, символіки громадських формувань, відомостей про дату початку обліку/дату припинення обліку часток товариства з обмеженою відповідальністю або товариства з додатковою відповідальністю в обліковій системі часток, що ведеться Центральним депозитарієм цінних паперів та пов'язаних із цим змін згідно з вимогами цього Закону – Мін'юст України;

у разі державної реєстрації юридичних осіб - релігійних організацій – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері релігії, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;

у разі державної реєстрації первинних, місцевих, обласних, регіональних та республіканських професійних спілок, їх організацій та об'єднань, структурних утворень політичних партій, регіональних (місцевих) творчих спілок, територіальних осередків всеукраїнських творчих спілок, місцевих, обласних, республіканських АР Крим, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об'єднань, постійно діючих третейських судів, громадських об'єднань, їх відокремлених підрозділів, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи, підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання;– територіальні органи Мін'юсту України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

у разі державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси.

При цьому виконавчі органи сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного та/або республіканського АР Крим значення) набувають зазначених повноважень у разі прийняття відповідною радою відповідного рішення.

Вищевикладене свідчить про те, що сьогодні серед вищезазначених суб'єктів існує розподіл щодо державної реєстрації інституцій залежно від їх статусу. При цьому недержавні інституції – суб'єкти державної реєстрації можуть здійснювати державну реєстрацію лише тих інституцій, які є юридичними особами, що не увійшли у чотири попередніх переліки, та фізичними особами-підприємцями.

Мін'юст України, як головний орган в системі ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері державної реєстрації, зокрема, має повноваження щодо:

- нормативно-правового, методологічного та інформаційного забезпечення, а також контролю за діяльністю у цій сфері;

- здійснення повноважень держателя Єдиного державного реєстру та забезпечення надання доступу до нього державним реєстраторам, уповноваженим особам суб'єктів державної реєстрації прав, іншим суб'єктам відповідно до Закону про державну реєстрацію та прийняття рішень про тимчасове блокування або анулювання такого доступу у випадках, передбачених зазначеним Законом;

- розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Мін'юсту України та прийняття обов'язкових до виконання рішень, передбачених Законом про державну реєстрацію, а також складання протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення;

- взаємодії з державними органами, ОМС, міжнародними організаціями з питань державної реєстрації;

- координації діяльності у сфері державної реєстрації громадських формувань.

До повноважень інших суб'єктів державної реєстрації належить забезпечення: «прийому документів, поданих для державної реєстрації; державної реєстрації та проведення інших реєстраційних дій; ведення Єдиного державного реєстру та надання відомостей з нього; формування та зберігання реєстраційних справ; здійснення інших повноважень, передбачених Законом про державну реєстрацію та іншими нормативно-правовими актами».

Єдиний державний реєстр створюється з метою забезпечення державних органів та ОМС, а також учасників цивільного обороту достовірною інформацією про інституції. Портал електронних сервісів, порядок функціонування якого визначено Мін'юстом України, серед іншого, повинен забезпечувати:

- «взаємодію із користувачем у форматі «запитання – відповідь» (з можливістю вибору інтерфейсу українською або англійською мовою);

- подання документів у електронній формі для державної реєстрації, ліцензування видів господарської діяльності, видачі ДДХ;

- контроль за повнотою та достовірністю відомостей, що заповнюються користувачем для державної реєстрації, ліцензування видів господарської діяльності,

видачі документів дозвільного характеру;

перегляд стану розгляду поданих документів та інформування заявника в обраний ним спосіб про проходження етапів розгляду відповідних документів;

інформування в режимі реального часу засновників (учасників) юридичних осіб, керівника юридичної особи засобами телекомунікаційного зв'язку (за наявності в Єдиному державному реєстрі інформації про здійснення зв'язку з такими особами) про факт подання (прийому) документів для проведення реєстраційних дій щодо такої юридичної особи та про факт проведення реєстраційних дій з повідомленням відповідних актуальних відомостей з Єдиного державного реєстру;

доступ до відомостей та документів, визначених цим Законом;

оприлюднення результатів надання адміністративних послуг;

формування та подання запитів в електронній формі про надання витягів;

сплату адміністративного збору та оплати надання відомостей з Єдиного державного реєстру з використанням платіжних систем через мережу Інтернет у режимі реального часу;

функціонування персонального кабінету;

доступ державних органів, у тому числі судів, органів Національної поліції, органів прокуратури, органів Служби безпеки України, а також органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до відомостей з Єдиного державного реєстру».

Відомості про інституцію вносяться до Єдиного державного реєстру на підставі поданих заяв про державну реєстрацію та документів для проведення інших реєстраційних дій, а також відомостей, що отримані у результаті інформаційної взаємодії між інформаційними системами державних органів та Єдиним державним реєстром. Крім того, до нього вносяться відомості про ліцензування виду господарської діяльності інституції, а також відомості про видачу їй ДДХ. І саме зазначений запис Єдиному державному реєстрі є свідченням про наявність у неї ліцензії або ДДХ.

Відомості, що містяться в Єдиному державному реєстрі, використовуються для ідентифікації інституції, і є відкритими і загальнодоступними (за винятком паспортних даних та реєстраційних номерів облікових карток платників податків).

Закон встановлює перелік документів, що подаються заявником для державної реєстрації інституції як юридичної особи (стаття 17) та вимоги до їх оформлення (стаття 15). Так, для державної реєстрації створення юридичної особи (крім створення державного органу, ОМС), зокрема, подаються такі документи:

«заява про державну реєстрацію її створення;

документ, що підтверджує створення громадського формування, відповідність статуту юридичної особи, на підставі якого діє громадське формування, – у разі державної реєстрації громадського формування, що є самостійним структурним підрозділом у складі іншої юридичної особи;

відомості про керівні органи громадського формування;

установчий документ юридичної особи (установчий акт, статут, модельний статут, засновницький договір, одноособова заява (меморандум), положення тощо) – у

разі створення юридичної особи на підставі власного установчого документа;

документ, що підтверджує реєстрацію іноземної особи у країні її місцезнаходження (витяг із торговельного, банківського, судового реєстру тощо), – у разі створення юридичної особи, засновником (засновниками) якої є іноземна юридична особа;

копія документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство (підданство) особи, яка є кінцевим бенефіціарним власником юридичної особи (нотаріально засвідчена або засвідчена кваліфікованим електронним підписом особи, уповноваженої на подання документів для державної реєстрації створення юридичної особи, якщо такий документ оформлений без застосування засобів Єдиного державного демографічного реєстру, - для громадян України)».

На підставі Закону про державну реєстрацію Мін'юстом України визначено порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи.

Зазначений Закон також визначає підстави для зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації, та відмови у державній реєстрації. Зокрема, підставою для відмови у державній реєстрації інституції можуть стати: документи, які підтверджують, що мета діяльності інституції суперечить вимогам Конституції та законів України; наявність встановленого законом обмеження на зайняття підприємницькою діяльністю.

Мін'юст України здійснює контроль у сфері державної реєстрації, зокрема, за допомогою моніторингу реєстраційних дій в Єдиному державному реєстрі для виявлення порушень порядку державної реєстрації державними реєстраторами, а також уповноваженими особами суб'єктів державної реєстрації.

За внесення до установчих документів чи інших документів, поданих для державної реєстрації, завідомо неправдивих відомостей, які підлягають внесенню до Єдиного державного реєстру, винні особи несуть відповідальність, встановлену законом. За відповідність копій документів в електронній формі їх оригіналам у паперовій формі відповідальність несе заявник.

Закон про державну реєстрацію визначає розмір адміністративного збору, що справляється за державну реєстрацію, та плати за надання відомостей з Єдиного державного реєстру.

Досліджуючи організаційно-правові засади державної реєстрації інституцій, варто зазначити, що деякі науковці висловлюють думку про те, що визначена міжнародними документами свобода асоціації передбачає свободу формального і неформального об'єднання, адже міжнародні пакти і Конституція України не обмежують її вимогами про реєстрацію. Зокрема, М. Хавронюк зазначає, що таку вимогу висувати й не можна, оскільки, «по-перше, діяльність незареєстрованої інституції сама по собі не створює загрози ні інтересам національної або громадської безпеки, ні інтересам запобігання заворушенням і злочинам, ні інтересам захисту здоров'я або моралі чи захисту прав і свобод інших людей. По-друге, вимога щодо обов'язкової реєстрації об'єднання як умови його законної діяльності рівноцінна

вимозі обов'язкової реєстрації як умови здійснення будь-якого іншого права людини і громадянина».

Проте, на нашу думку, в сучасних умовах не можна стверджувати про недемократичність вимоги щодо державної реєстрації інституції.

По-перше, для державної реєстрації інституції подають установчий документ, який дозволяє суб'єктам державної реєстрації встановити відповідність їх програмних цілей або діяльності вимогам Конституції та законів України, у тому числі у контексті забезпечення національної безпеки.

По-друге, відомості про інституцію, що містяться у Єдиному державному реєстрі, дозволяють іншим інституціям, громадянам та державним органам оперативного отримати достовірну інформацію про: її легальність, а отже законність діяльності; про припинення або перебування у процесі провадження у справі про банкрутство, санації; про кінцевих бенефіціарних власників (контролерів); про статус інституції, її відокремлені підрозділи, види діяльності, якими вона займається, наявність ліцензій та/або ДДХ, а також про їх анулювання.

Це дозволяє іншим інституціям та громадянам уникати співпраці з нелегальними утвореннями, зокрема тими, що займаються шахрайством під виглядом вирішення соціальних питань, легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму, а громадськості та державним органам – здійснювати нагляд (контроль) за діяльністю інституцій, у тому числі у контексті забезпечення національної безпеки, захищати права споживачів, нормальні умови життєдіяльності населення, навколишнє природне середовище, боротися з недобросовісною конкуренцією та зловживанням монопольним становищем.

По-третє, державна реєстрація інституцій в тому чи іншому вигляді є світовою практикою, яка передбачає державну реєстрацію юридичних осіб та комерсантів.

Зазначене дозволяє нам стверджувати, що державна реєстрація є дієвим заходом державного регулювання діяльності інституцій у контексті забезпечення національної безпеки, оскільки в ході її проведення здійснюється перевірка відповідності мети діяльності інституції вимогам Конституції та законів України, а також наявності встановлених ними обмежень на зайняття інституцією певним видом діяльності.

Водночас, на нашу думку, з метою підвищення дієвості державного регулювання діяльності інституцій у контексті забезпечення національної безпеки, доцільно запровадити внесення до Єдиного державного реєстру інформації про виявлені громадянами, державними і недержавними інституціями та підтверджені в ході перевірок компетентними органами грубі порушення вимог законодавства щодо провадження господарської діяльності інституціями (надання послуг, виготовлення продукції, виконання робіт, поширення інформації, які призвели до виникнення надзвичайних, кризових ситуацій з тяжкими наслідками для особи, суспільства, держави та довкілля). Зазначена інформація має бути суспільно доступною. Запровадження такого заходу шляхом внесення відповідних норм до Закону про державну реєстрацію буде корисним для усіх зацікавлених сторін:

інституції будуть зацікавлені у підтриманні та збереженні власної «доброї

репутації» серед партнерів та споживачів їх товарів (робіт, послуг), адже відсутність інформації про порушення законодавства щодо провадження ними діяльності свідчатиме про якість та безпечність їх товарів (робіт, послуг) для споживачів та про їх сумлінність для партнерів, а отже, сприятиме підвищенню їх конкурентоспроможності на ринку;

споживачі матимуть достовірну інформацію про якість та безпечність товарів (робіт, послуг) інституцій, за якими не будуть обліковуватися порушення, а також матимуть змогу впливати на рейтинг інституцій, повідомляючи компетентні органи про виявлені ними порушення законодавства щодо провадження діяльності інституціями;

органи ліцензування, дозвільні органи та органи державного контролю (нагляду) матимуть актуальний перелік інституцій, схильних до порушення вимог законодавства щодо провадження діяльності, яка становить підвищену небезпеку для особи, суспільства, держави та довкілля і перебуває під посиленою увагою з боку держави та суспільства. Наявність зазначеної інформації, зокрема, дасть змогу спростити підготовку проекту Плану здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю), забезпечивши включення до нього інституцій, діяльність яких дійсно потребує посиленої уваги з боку відповідних органів.

Проведене дослідження підтверджує, що державна реєстрація є одним з важливих заходів державного регулювання суспільних відносин, забезпечення прав громадян та захисту публічних інтересів. Вона сприяє державному обліку, збиранню та розповсюдженню повної публічно-достовірної інформації про інституцію та її діяльність, контролю за законністю виникнення, змін та припинення статусу інституції та її діяльністю. Крім того, державна реєстрація є заходом державного регулювання діяльності інституцій у контексті забезпечення національної безпеки, оскільки під час її проведення суб'єкти державної реєстрації на підставі поданих інституцією документів визначають відповідність її діяльності вимогам Конституції та законів України у контексті забезпечення національної безпеки.

2. Зміст ліцензування та його значення в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки

До засобів державного регулювання господарської діяльності, як ми вже вище зазначали, належать ліцензування господарської діяльності та дозвільна система у цій сфері.

В. Сіверін вважає, що «застосування дозвільного режиму є ефективним державним заходом забезпечення національної безпеки та однією з гарантій формування сфери господарювання відповідно до світових стандартів, якими пріоритет надається дотриманню прав і свобод людини і громадянина». Серед небезпечних видів діяльності, що становлять загрозу національним інтересам, він виокремлює ті, що впливають на забезпечення екологічної безпеки; інформаційної безпеки; економічної безпеки (фінансові послуги, захист економічної конкуренції, експортний контроль).

Аналізуючи дослідження вітчизняними науковцями ліцензування господарської діяльності, варто звернути увагу на те, що їх дослідження ґрунтувались на нормах Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», який втратив чинність ще 2015 році, у зв'язку з чим значна частина визначених ним видів діяльності сьогодні вже не ліцензується.

Досліджуючи зміст ліцензування та його значення в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, варто зазначити, що сьогодні регулююча роль держави стосовно господарської діяльності інституцій виявляється у формуванні та реалізації державної регуляторної політики, державної політики у сфері ліцензування, в прийнятті законодавчих та підзаконних актів з метою створення правового поля, яке забезпечує упорядкування господарської діяльності інституцій в інтересах суспільства та регламентує здійснення нагляду (контролю) за дотриманням встановлених норм (правил) суб'єктами зазначеного державного регулювання та інституціями, що здійснюють господарську діяльність, яка підлягає державному регулюванню.

Правову основу ліцензування господарської діяльності складають:

Конституція України;

Господарський кодекс України, Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», Закон про державну реєстрацію;

інші закони України, які регулюють відносини у сфері ліцензування окремих видів діяльності, у тому числі регламентують здійснення контролю (нагляду) за дотриманням встановлених правил та визначають відповідальність за порушення у цій сфері, серед яких, зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про національну безпеку», «Про банки і банківську діяльність», «Про телебачення і радіомовлення», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», а також спеціальні закони України, які визначають особливості ліцензування окремих видів господарської діяльності, серед яких, зокрема, закони України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», «Про архітектурну діяльність», «Про лікарські засоби», «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про ринок природного газу», «Про ринок електричної енергії», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» та інші;

– міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у тому числі про взаємне визнання ліцензій;

– інші нормативно-правові акти (укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти державних органів, до компетенції яких належить формування і реалізація державної політики у сфері ліцензування господарської діяльності, а також державне регулювання діяльності інституцій у контексті забезпечення національної безпеки).

Правові засади ліцензування господарської діяльності визначаються виходячи з

конституційного права кожного на здійснення підприємницької діяльності, не забороненої законом, та принципів господарювання, одним з яких є обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави. Водночас законодавством забороняється здійснення будь-якої господарської діяльності, що загрожує життю та здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля.

Прийнятий 02.03.2015 р. Верховною Радою України в рамках проведення дерегуляції Закон про ліцензування регулює суспільні відносини у цій сфері, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, а також відповідальність за порушення законодавства.

Господарський кодекс визначає ліцензування одним із основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання.

Закон про ліцензування визначає ліцензію як «право суб'єкта господарювання на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню», а ліцензування – «засобом державного регулювання провадження видів господарської діяльності, спрямованим на забезпечення безпеки та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав та законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища», що, на нашу думку, більш об'єктивно визначає зміст та роль ліцензування як засобу державного регулювання у досліджуваному нами контексті.

Одним з принципів державної політики у сфері ліцензування є пріоритетність «захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави, що передбачає, [що] ліцензування застосовується лише до такого виду господарської діяльності, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання, [а також] запобігання проявам корупції».

Інституції, діяльність яких у контексті забезпечення національної безпеки підлягає державному регулюванню за допомогою ліцензування, є суб'єктами господарювання, якими до органу ліцензування подано заяву про отримання ліцензії, підтвердні документи згідно з вимогами відповідних ліцензійних умов (здобувачами ліцензії) та суб'єктами господарювання, які мають ліцензію (ліцензіатами).

Сьогодні формування та реалізацію державної політики у сфері ліцензування у встановленому Законом про ліцензування порядку здійснюють:

Кабінет Міністрів України чи інший орган державної влади (у встановлених законом випадках) шляхом прийняття нормативно-правових актів у сфері ліцензування;

спеціально уповноважений орган з питань ліцензування;
органи ліцензування.

Спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування Кабінет Міністрів України визначив Державну регуляторну службу України (далі – ДРС), яка є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань ліцензування, дозвільної системи у сфері господарської діяльності, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності і дерегуляції господарської діяльності.

До повноважень ДРС, як спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, Законом, зокрема, віднесено:

«розробку пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері ліцензування; погодження проектів нормативно-правових актів у сфері ліцензування (у тому числі ліцензійних умов);

здійснення нагляду за додержанням органами державної влади, державними колегіальними органами законодавства у сфері ліцензування».

При цьому головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує, зокрема, «формування державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» сьогодні є Міністерство економіки України (Мінекономіки).

Органом ліцензування є «державний орган, уповноважений законом або Кабінетом Міністрів України на здійснення ліцензування господарської діяльності» (він є суб'єктом державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки).

До повноважень органу ліцензування вищезазначений Закон, зокрема, відносить:

«отримання та розгляд заяви з документами, а також повідомлення, подання яких до органу ліцензування передбачено законом, і за результатом їх розгляду приймає рішення про залишення заяви без розгляду; видачу ліцензії або відмову у її видачі; переоформлення ліцензії; зупинення або відновлення дії ліцензії повністю або частково; анулювання ліцензії повністю або частково; розширення або звуження провадження виду господарської діяльності ліцензіатом; видачу інших документів, визначених законом, що стосуються повноважень органу ліцензування.

розробку проектів ліцензійних умов (нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, іншого уповноваженого законом органу державної влади, положення якого встановлюють вичерпний перелік вимог до провадження господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії) і змін до них та подає їх в установленому порядку на затвердження Кабінету Міністрів України, якщо інше не встановлене законом;

здійснення контролю за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов;

формування та ведення ліцензійного реєстру (відновлення формування та ведення органами ліцензування ліцензійних реєстрів в електронній формі окремо за

кожним видом господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, відбулося на підставі змін, внесених до Закону про ліцензування Законом України від 02.10.2019 р. № 139-IX. При цьому варто зазначити, що значна частина відомостей, що містяться у ліцензійному реєстрі дублює відомості, що містяться у Єдиному державному реєстрі);

розміщення на своєму офіційному веб-сайті рішення, прийнятих ним відповідно Закону про ліцензування за відповідним видом господарської діяльності, не пізніше робочого дня, наступного за днем їх прийняття».

Рішення зазначеного органу оформлюється організаційно-розпорядчим актом за підписом його керівника чи заступника керівника згідно з розподілом повноважень. При цьому обов'язки щодо проведення перевірок додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов та складання актів за результатом їх проведення орган ліцензування може власним рішенням покласти на свої територіальні підрозділи, але йому заборонено делегувати свої повноваження органу ліцензування іншим органам, а також будь-яким організаціям, суб'єктам господарювання або особам (у тому числі утвореним органом ліцензування або тим, що перебувають у його сфері управління чи підпорядковані йому).

Згідно із Законом про ліцензування господарська діяльність здійснюється на підставі виданої органом ліцензування ліцензії. Зазначеним органом може бути:

ЦОВВ, державний колегіальний орган, для виду діяльності, що провадиться на всій території України;

Рада міністрів АР Крим, для виду діяльності, що провадиться на території АР Крим;

місцевий орган виконавчої влади, для виду діяльності, що провадиться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Станом на 07.03.2023 за рішенням Кабінету Міністрів України органами ліцензування понад 20 ЦОВВ, СБУ, а також Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські держадміністрації. При цьому НКРЕКП та КРАІЛ мають статус ЦОВВ зі спеціальним статусом. Крім того, сьогодні закони України уповноважують на здійснення ліцензування господарської діяльності Нацбанк України, Національну раду, НКЦПФР.

Прийняття Закону про ліцензування призвело до скорочення кількості видів господарської діяльності, що підлягали ліцензуванню згідно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III, з 56 (на момент втрати ним чинності у 2015 році) до 30 видів господарської діяльності, що підлягали ліцензуванню (на момент прийняття Закону про ліцензування). Сьогодні цей перелік містить вже 34 види діяльності.

Водночас варто відзначити факт відновлення негативної тенденції до розширення видів діяльності, які підлягають ліцензуванню. Це, зокрема, стосується ліцензування Нацбанком банківської діяльності, діяльності з надання фінансових послуг та діяльності з надання банкам послуг з інкасації. Адже на момент прийняття Закону про ліцензування зазначений вид діяльності був сформульований як: «банківська діяльність, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про банки і

банківську діяльність»». Тож формально збільшення кількості видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, не відбулося, у той час як фактично додалось ліцензування діяльності з надання банкам послуг з інкасації. Що стосується діяльності з надання фінансових послуг, то раніше її ліцензування покладалось на Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

До того ж внаслідок внесення низки змін до Податкового кодексу України та Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» ліцензуванню відтепер також підлягають виробництво, торгівля та зберігання біоетанолу та пального. І таке розширення виду діяльності, що підлягає ліцензуванню, також не відобразилось на кількості видів діяльності, що ліцензуються. При цьому слід зауважити, що Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» не передбачає наявності ліцензійних умов провадження зазначених видів діяльності, положення яких мають встановлювати «вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії». Отже заяви прихильників запровадження такого державного регулювання про те, що ліцензування цих видів діяльності сприятиме підвищенню якості продукції та забезпеченню безпеки під час її виробництва, зберігання та торгівлі не відповідають дійсності.

Стаття 7 Закону про ліцензування визначає перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, який є вичерпним. Зважаючи на те, що діяльність окремих інституцій підлягає державному регулюванню шляхом ліцензування, оскільки безпосередньо або опосередковано впливає на зовнішню (оборону), внутрішню (охорону громадського порядку), економічну, політичну, енергетичну, соціальну, гуманітарну, інформаційну, екологічну, духовну безпеку (у тому числі на забезпечення якості надання послуг освіти та охорони здоров'я, функціонування критичної інфраструктури, цивільного захисту, кібербезпеки та захисту інформаційних ресурсів), зазначені у статті 7 Закону про ліцензування види господарської діяльності можна розподілити наступним чином:

оборона та охорона громадського порядку («виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; виробництво вибухових матеріалів промислового призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України; діяльність, пов'язана з розробленням, виготовленням, постачанням технічних засобів розвідки (критерії належності до технічних засобів розвідки визначаються розвідувальними органами України); охоронна діяльність»);

економічна безпека («банківська діяльність, діяльність з надання фінансових послуг та діяльність з надання банкам послуг з інкасації; зовнішньоекономічна діяльність; професійна діяльність на ринках капіталу та організованих товарних ринках, ліцензування якої здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку відповідно до закону»);

енергетична безпека («діяльність у сфері електроенергетики і діяльність у сфері використання ядерної енергії; діяльність на ринку природного газу; виробництво теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії»);

соціальна безпека, у тому числі на забезпечення якості надання послуг освіти та охорони здоров'я («освітня діяльність; виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим та зерновим дистилятом, біоетанолом, алкогольними напоями та тютюновими виробами і пальним, зберігання пального; виробництво лікарських засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорт лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів); медична практика; діяльність банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим МОЗ; заготівля та тестування донорської крові та компонентів крові незалежно від їх кінцевого призначення, переробка, зберігання, розподіл та реалізація донорської крові та компонентів крові, призначених для трансфузії; ветеринарна практика; виробництво ветеринарних лікарських засобів, оптова та роздрібна реалізація ветеринарних лікарських засобів, імпорт ветеринарних лікарських засобів; випуск та проведення лотерей; діяльність на ринку азартних ігор; туроператорська діяльність; посередництво у працевлаштуванні за кордоном; культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізація (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку»);

інформаційна безпека, у тому числі забезпечення кібербезпеки та захисту інформаційних ресурсів («діяльність у сфері медіа, що ліцензується відповідно до Закону України «Про медіа»; надання послуг у галузі криптографічного захисту інформації (крім послуг електронного цифрового підпису) та технічного захисту інформації, за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України; діяльність, пов'язана з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації»);

екологічна безпека, у тому числі цивільний захист, забезпечення функціонування критичної інфраструктури («будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України; виробництво особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, поводження з небезпечними відходами; надання послуг і

виконання робіт протипожежного призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України; транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом; централізоване водопостачання та централізоване водовідведення; перероблення побутових відходів; захоронення побутових відходів; перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом»).

Проте при більш детальному аналізі стає зрозумілим, що значна частина видів діяльності охоплює одночасно декілька сфер. Так, зокрема, перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом; будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками впливають на економічну, екологічну, соціальну безпеку, діяльність у галузі телебачення і радіомовлення – на політичну, інформаційну, гуманітарну та духовну безпеку, а діяльність у сфері використання ядерної енергії – на економічну, енергетичну, екологічну безпеку та оборону. Освітня діяльність, в межах якої здійснюється підготовка фахівців усіх рівнів для усіх галузей національної економіки та суспільства, взагалі впливає на усі сфери безпеки, а отже на національну безпеку загалом.

Вищезазначені види господарської діяльності за Законом про ліцензування поділяються на три групи:

- 1) види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до Закону про ліцензування;
- 2) види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до Закону про ліцензування з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами;
- 3) види господарської діяльності, на ліцензування яких не поширюється дія Закону про ліцензування, а саме на: діяльність у сфері медіа, що здійснюється відповідно до Закону України «Про медіа»; виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим та зерновим дистилятом, біоетанолом, алкогольними напоями та тютюновими виробами, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, і пальним, зберігання пального, що здійснюється відповідно до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального»; діяльність у сфері електроенергетики, на ринку природного газу, централізоване водопостачання та централізоване водовідведення, виробництво теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільними) тепловими мережами, постачання теплової енергії та іншу діяльність, ліцензування якої здійснює НКРЕКП, відповідно до закону, та здійснення контролю у цих сферах; діяльність у сфері використання ядерної енергії, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії»; професійну діяльність на

ринках капіталу та організованих товарних ринках, ліцензування якої здійснює НЦКНФР відповідно до закону; діяльність на ринку азартних ігор, що провадиться відповідно до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор»; банківської діяльності, діяльності з надання фінансових послуг та діяльності з надання банкам послуг з інкасації, ліцензування яких здійснює Нацбанк України відповідно до закону». Варто зазначити, що цей перелік щороку розширюється. Так, 14.07.2020 р. цей перелік доповнено діяльністю «на ринку азартних ігор, що провадиться відповідно до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор».

Також слід зазначити про деяку неузгодженість законів, що регламентують ліцензування господарської діяльності, із Законом про ліцензування.

Як ми вже зазначали, Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального» не передбачає наявності ліцензійних умов на провадження зазначених видів господарської діяльності. Крім того, ліцензії видаються терміном на п'ять років, плата за них справляється щорічно, а її розмір різниться, залежно від того, видається вона на виробництво, імпорт або експорт, оптову чи роздрібну торгівлю, оскільки Закон передбачає окремий документ на кожен із зазначених видів діяльності, крім того, розмір плати також залежить від того, на яку діяльність поширюється дія ліцензії.

Ще одна колізія міститься у частині 6 статі 21 Закону про ліцензування, у якій зазначається, що ліцензії на провадження видів господарської діяльності, зазначених у статті 7 цього Закону, «які є чинними на день набрання чинності Законом про ліцензування та мали обмежений термін дії, є безстроковими і можуть бути, за заявою ліцензіата, переоформлені відповідним органом ліцензування безкоштовно у тижневий строк».

Свого часу ця норма призвела до надходження до Мінекономрозвитку та органів ліцензування великої кількості звернень та скарг від інституцій, які мали ліцензії на провадження господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізацію (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку (далі – господарська діяльність з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів), яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори». Оскільки, статтю 8 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» встановлено, що «ліцензія на здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів видається на п'ять років».

Зазначена колізія призвела до виникнення нерівних умов для інституцій, що мали чинні на день набрання чинності Законом про ліцензування ліцензії, та тих, хто

мав намір отримати їх уперше. Оскільки для останніх та тих, у кого на момент прийняття Закону про ліцензування термін дії ліцензії закінчився, термін дії ліцензії відповідно до спеціальних законів мав становити п'ять років, а для тих, хто мав чинні ліцензії – вони ставали безстроковими.

Також варто звернути увагу на те, що стаття 7 Закону про ліцензування передбачає ліцензування зовнішньоекономічної діяльності відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність». У цій статті, зокрема, мова йде про ліцензування зовнішньоекономічних операцій, яке визначається як «комплекс адміністративних дій органу виконавчої влади з питань економічної політики з надання дозволу на здійснення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності експорту (імпорту) товарів». Тобто у статті 16 вищезазначеного Закону мова йде про видачу ліцензії на експорт (імпорт) товарів, що підлягають ліцензуванню, а не про отримання інституцією права на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. До речі, для зазначеного виду діяльності також не передбачається наявності ліцензійних умов на провадження. Тож зважаючи на те, що зазначений документ видається на здійснення зовнішньоекономічних операцій, а не на провадження виду діяльності, його краще було б визначити як ДДХ в розумінні Закону про дозвільну систему. Зазначену невідповідність доцільно врегулювати внесенням змін до відповідних законів України, виключивши цей вид діяльності зі статті 7 Закону про ліцензування, прописавши зазначений документ у Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» як ДДХ із внесенням його до затвердженого Законом України Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. Тим більше, що, відповідно до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», Кабінет Міністрів України щорічно власною постановою затверджує переліки товарів (зокрема, озоноруйнівних речовин та товарів, що можуть містити озоноруйнівні речовини), експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню.

Водночас варто зазначити, що Закон про ліцензування не передбачає ліцензування такого виду діяльності як користування радіочастотним ресурсом України. У той час як Закон України «Про електронні комунікації» встановлює, що користування ним здійснюється на підставі ліцензій – суб'єктами господарювання, які користуються радіочастотним ресурсом України для надання телекомунікаційних послуг. Зазначену ліцензію він визначає як «право суб'єкта господарювання на користування певними смугами (смугою) радіочастот на індивідуальних засадах у ліцензованому діапазоні радіочастот протягом визначеного строку у визначених регіонах (на територіях) та на визначених умовах». Повноваженнями щодо вищезгаданого ліцензування наділено Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (далі – НКЕК), яка забезпечує регулювання у сфері користування радіочастотним ресурсом України шляхом зазначеного ліцензування відповідно до Закону; розробки та подання на затвердження до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо розмірів плати за видачу, переоформлення, продовження

терміну дії, видачу дубліката вищезгаданої ліцензії. Проте перелік органів ліцензування не визначає НКЕК органом ліцензування.

Слід також відзначити, що Закон про ліцензування значно розширив повноваження Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування, і визначив її постійно діючим колегіальним органом при ДРС, що діє відповідно до положення, що затверджується ДРС. У той час як попередній Закон передбачав, що склад зазначеної ради та Положення про неї затверджується Кабінетом Міністрів України. Зважаючи на те, що склад зазначеного органу змінюється щоразу після проведення організаційно-штатних змін в органах, представники яких входять до її складу, зазначене нововведення значно спростило забезпечення кворуму на її засіданнях, оскільки зміни до нього вносяться наказами ДРС.

Крім того, Законом про ліцензування визначено обов'язки та права Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування. Так, до її обов'язків віднесено розгляд скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії (бездіяльність) органу ліцензування щодо порушення законодавства у сфері ліцензування; розгляд звернень органів ліцензування щодо проведення позапланових перевірок додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов на підставах виявлення у державних інформаційних ресурсах (паперових або електронних) інформації, що свідчить про порушення ліцензіатом ліцензійних умов або не узгоджується з інформацією, що подається ліцензіатом органу ліцензування відповідно до вимог Закону про ліцензування, – з метою перевірки додержання ліцензіатом ліцензійних умов у відповідній частині або перевірки достовірності відповідної інформації; обґрунтованого звернення фізичної особи, фізичної особи-підприємця, юридичної особи про те, що внаслідок порушення ліцензіатом ліцензійних умов такої особи (особам) було завдано матеріальної шкоди або порушено її (їхні) законні права чи інтереси, – з метою перевірки додержання ліцензіатом ліцензійних умов у відповідній частині; повідомлення посадових осіб органів державного нагляду (контролю) про виявлені під час виконання контрольних повноважень порушення ліцензіатом ліцензійних умов – з метою перевірки додержання ліцензіатом ліцензійних умов у відповідній частині.

Більш того, Законом про ліцензування встановлено, що «ліцензія, щодо якої орган ліцензування прийняв рішення про анулювання або зупинення дії і щодо якої Експертно-апеляційною радою з питань ліцензування розглядається скарга на рішення органу ліцензування, є чинною, а суб'єкт господарювання є ліцензіатом відповідно до Закону про ліцензування до дня внесення відомостей до Реєстру розгляду скарг здобувачів ліцензій, ліцензіатів на дії (бездіяльність) органів ліцензування щодо порушення законодавства у сфері ліцензування за результатами розгляду скарги».

Вищезазначена норма є досить суперечливою. З одного боку, вона захищає ліцензіатів від свавілля з боку органів ліцензування, а з іншого у такому випадку діяльність, що здійснюється з порушенням ліцензійних умов і завдає шкоди людині, суспільству, державі, докільню зокрема або національній безпеці загалом продовжує здійснюватись аж до дня внесення ДРС до вищезазначеного Реєстру розгляду скарг відомостей про розпорядження ДРС про розгляд скарги. Це, в свою чергу, не сприяє

забезпеченню дієвого захисту прав і свобод людини, безпеки особи, суспільства, держави, довкілля.

Підтвердженням цього є норми, згідно з якими:

«орган ліцензування зобов'язаний протягом п'яти робочих днів з дня одержання запиту подати ДРС завірені ним запитувані копії (фотокопії) документів, що стосуються оскаржуваного рішення;

у разі неподання органом ліцензування запитуваних документів у встановлений строк або з інших підстав з обґрунтуванням причин перенесення такого розгляду Експертно-апеляційна рада з питань ліцензування розглядає скаргу по суті або відкладає її розгляд на наступне засідання».

Також варто зазначити, що Закон про ліцензування містить досить суперечливу норму про те, що у разі відсутності ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, відповідальність за провадження такої господарської діяльності без ліцензії не застосовується.

Крім того, на нашу думку, для деяких видів господарської діяльності необхідно передбачити внесення змін до спеціальних законів, які запроваджуватимуть проведення органом ліцензування до видачі ліцензії обов'язкової перевірки відповідності матеріально-технічної бази встановленим вимогам та заявленим у заяві про отримання ліцензії характеристикам, як це, зокрема, передбачено Законом України «Про лікарські засоби» для ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів.

Порядок здійснення такої перевірки доцільно затверджувати Кабінетом Міністрів України разом з ліцензійними умовами.

Необхідність внесення таких змін пов'язана з тим, що провадження деяких видів господарської діяльності з використанням матеріально-технічної бази, що не відповідає встановленим вимогам, або взагалі її відсутність може призвести до виникнення загрози життю та здоров'ю людини, безпеці життєдіяльності населення, а також завдати значної шкоди довкіллю, а отже до спричинення збитків державі й значних витрат з державного та місцевих бюджетів на ліквідацію наслідків такої діяльності.

Доцільність запровадження такої норми пов'язана з тим, що видача ліцензії сьогодні здійснюється на підставі перевірки поданих здобувачем ліцензії заяви про отримання ліцензії та встановлених ліцензійними умовами підтверджених документів, що додаються до неї, і значними часовими витратами на проведення позапланових перевірок дотримання вимог ліцензійних умов з метою отримання законних підстав на анулювання ліцензії у порушника, оскільки у більшості випадків такі порушення можуть призвести до людських жертв та невідворотних збитків, у тому числі до виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру з катастрофічними наслідками для людини, суспільства, держави й довкілля. Як уже зазначалося у наших попередніх дослідженнях, такі ситуації дешевше попередити, ніж потім ліквідувати їх наслідки.

На нашу думку, до таких видів господарської діяльності в першу чергу варто

віднести:

виробництво особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, поводження з небезпечними відходами; обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; перероблення та захоронення побутових відходів.

Для цього необхідно внести відповідні зміни до Закону про ліцензування. Цими змінами, зокрема, необхідно визначити види діяльності, що підлягають ліцензуванню, для яких проведення зазначеної перевірки є обов'язковим, вимоги та терміни її проведення, а також передбачити, що порядок здійснення перевірки розробляється ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, та затверджується Кабінетом Міністрів України разом з ліцензійними умовами.

Проведений аналіз чинного законодавства щодо ліцензування господарської діяльності засвідчив про відсутність визначених та затверджених критеріїв, які б давали можливість відносити той чи інший вид діяльності до такого, що підлягає ліцензуванню. Зазначений недолік мав місце і у попередньому Законі. А про необхідність визначення та закріплення таких критеріїв на законодавчому рівні неодноразово зазначали науковці, оскільки їх наявність дозволила б уникнути необґрунтованих змін до Закону про ліцензування стосовно зменшення або розширення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Проте сьогодні серед науковців немає однастайності у визначенні зазначених критеріїв. Так, на думку О. Олейник підставами для запровадження ліцензування пропонує вважати, якщо:

«діяльність є небезпечною для необмеженого кола осіб, що беруть у ній участь (приклад: діяльність, пов'язана з виробництвом чи використанням радіоактивних, сильнодіючих отруйних речовин та матеріалів тощо);

до здійснення діяльності залучається необмежене коло учасників, в тому числі і їх майно (приклад: страхова діяльність);

діяльність є надто прибутковою, потребує підвищеного оподаткування та додаткового контролю і нагляду з боку держави (приклад: виготовлення алкогольної та тютюнової продукції, створення та утримання гральних закладів)».

А. Шпомер до критеріїв, за якими окремі види господарської діяльності підлягають ліцензуванню, пропонує віднести:

«небезпечність діяльності для необмеженого кола осіб, які безпосередньо не беруть участі в її здійсненні;

діяльність пов'язану з задоволенням невід'ємних потреб населення;

діяльність пов'язану з використанням вичерпних природних ресурсів або ресурсів, які мають стратегічне значення для держави;

діяльність, до якої залучається велике коло учасників, і пов'язана вона із значними витратами ресурсів;

надзвичайну прибутковість діяльності, у зв'язку з чим щодо неї здійснюється оподаткування за підвищеними ставками, і це потребує особливого контролю та нагляду з боку державних органів».

Щодо визначення як критерію «надзвичайної прибутковості діяльності ...» варто зазначити, що ми поділяємо позицію Л. Шестак, згідно з якою такий критерій не повинен мати місця, оскільки державне регулювання прибутковості діяльності має здійснюватися шляхом визначених заходів державної податкової політики. Зазначаючи одним з критеріїв «надзвичайну прибутковість діяльності ...», науковці, насамперед, намагались обґрунтувати необхідність ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей. Проте, на нашу думку, для зазначеного виду діяльності як критерій варто обирати не прибутковість діяльності, а високу ймовірність завдання шкоди добробуту та здоров'ю особи, зокрема в результаті появи психологічної залежності.

Стосовно критерію «діяльність пов'язана з задоволенням невід'ємних потреб населення» слід зазначити, що він має надто розмитий зміст для тлумачення. Тож наявність такого критерію може бути причиною багатьох зловживань.

Дехто з науковців вважає наявність критеріїв для встановлення належності господарської діяльності до такої, що підлягає державному регулюванню шляхом ліцензування, зайвою. Проте варто зазначити, що досвід зарубіжних країн має приклади встановлення відповідних критеріїв на законодавчому рівні.

Так, у Німеччині Зведений федеральний закон, що регулює усю не заборонену законом комерційну діяльність, визначає два критерії, на підставі яких запроваджується ліцензування:

якщо у виробництві використовується обладнання, яке потребує систематичного спеціального нагляду робота через те, що робота на ньому або його робота становить небезпеку для життя і здоров'я працівників, інших осіб, довкілля тощо;

якщо провадження діяльності потребує наявності у виконавця особливої кваліфікації, спеціальний характер якої є підставою для одержання відповідної ліцензії (стосується видів діяльності, здійснення яких не дозволяється за відсутності у здобувача ліцензії документів, що посвідчують його кваліфікацію для виконання такої роботи).

В Японії підприємницька діяльність підлягає ліцензуванню через публічний характер бізнесу та необхідність нагляду за ним. Крім того, у «високопублічних» сферах провадження діяльності перебуває у виключній компетенції держави, і недержавні інституції не мають права її здійснювати. Підставою для запровадження державної монополії на провадження діяльності (незалежно від її прибутковості) вважається необхідність значного інвестування капіталу або потреба у забезпеченні населення товарами і послугами для підтримання мінімального рівня цивілізованого життя. Це стосується забезпечення електричною енергією, водою, газом, телекомунікаціями. Проте держава шляхом ліцензування може делегувати недержавним інституціям здійснювати підприємницьку діяльність у цих сферах. У цій країні діяльність недержавних інституцій може обмежуватись в інтересах громадського порядку та добробуту (держава може надати дозвіл недержавним інституціям займатися такими видами діяльності якщо після проведення відповідних перевірок переконається, що вони можуть робити це кваліфіковано та їх дії не

заподіюватимуть шкоди); та з метою забезпечення виходу на ринок кваліфікованих підприємців та перевірки умов, необхідних для забезпечення громадської безпеки, стандартів тощо».

Вищезазначене та проведений аналіз вітчизняного законодавства щодо правових засад ліцензування, дозволили нам дійти висновку, що до таких критеріїв варто віднести:

забезпечення захисту конституційних прав і свобод людини та її законних інтересів;

обмеження суттєвого шкідливого впливу на населення (життя, здоров'я, добробут) та стан навколишнього природного середовища небезпечних факторів (будь-яких хімічних, фізичних, біологічних чинників, речовин, матеріалів або продуктів, що впливають або за певних умов можуть негативно впливати на населення та довкілля) господарської діяльності, негативні наслідки якої можуть призвести до перевищення гранично допустимого ризику для суспільства, зокрема до великої ймовірності виникнення кризових, надзвичайних ситуацій з катастрофічними наслідками та значними збитками на стратегічно важливих об'єктах, потенційно-небезпечних об'єктах, об'єктах підвищеної небезпеки та критичної інфраструктури;

забезпечення безпеки держави (зокрема, у сфері зв'язку та захисту інформації, кібербезпеки, захисту стратегічно важливих об'єктів та об'єктів критичної інфраструктури, оборони, охорони громадського порядку);

запобігання зловживань монопольним становищем на ринку з боку суб'єктів природних монополій і забезпечення якості та безпечності їх товарів (робіт, послуг) для споживачів та партнерів;

необхідність підтвердженої документами особливої кваліфікації у керівництва інституції та/або її персоналу, який безпосередньо здійснює провадження діяльності певного виду (зокрема, це стосується освітньої діяльності, медичної та ветеринарної практики, перевезень різними видами транспорту тощо), відсутність якої може зумовити завдання шкоди життю і здоров'ю людини, спричинити збитки суспільству, державі та призвести до погіршення стану довкілля.

Ці критерії необхідно закріпити на законодавчому рівні, внесенням їх до Закону про ліцензування, передбачивши, що віднесення видів діяльності до таких, що потребують державного регулювання шляхом ліцензування, здійснюється лише на їх підставі.

Наявність критеріїв віднесення видів господарської діяльності до таких, що потребують державного регулювання шляхом ліцензування стане «правовим коридором» для формування обґрунтованого переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, а отже підставою для:

визначення видів діяльності, що потребують державного регулювання за допомогою ліцензування, але на даний час не ліцензуються;

аналізу видів діяльності, що ліцензуються, з метою виявлення таких, для яких в сучасних умовах немає потреби у державному регулюванні за допомогою ліцензування з подальшим виключенням їх з відповідного переліку та припиненням

ліцензування;

обмеження можливості подальшого безпідставного розширення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, внаслідок внесення до нього видів діяльності, які насправді не потребують такого державного регулювання;

недопущення штучного обмеження можливості інституцій займатись певним видом діяльності за допомогою запровадження її державного регулювання шляхом ліцензування.

Підсумовуючи викладене, варто взяти до уваги позицію А. Шпомер, яка стверджує, що ліцензування слугує встановленню особливого державного контролю за здійсненням видів господарської діяльності, що мають певні особливості, пов'язані з реалізацією найбільш важливих публічних інтересів. До цих інтересів вона відносить забезпечення суспільної, економічної та екологічної безпеки. Досягнення цієї мети можливе шляхом попереднього (на стадії видачі ліцензій її здобувачеві) та подальшого контролю за дотриманням ліцензіатом ліцензійних умов, на підставі яких вона була йому видана.

Це твердження підкріплює нашу позицію вважати ліцензування дієвим засобом державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки. Адже, як зазначає Н. Саніахметова, ліцензування встановлюється не тільки в інтересах держави, воно необхідне для захисту життя та здоров'я людей, їх прав та свобод, охорони навколишнього природного середовища, а також прав і законних інтересів самих інституцій, забезпечення рівності та конкурентоспроможності й упорядкування їх діяльності.

3. Роль дозвільної системи в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки

Дозвільна система охоплює значну частину відносин, які виникають, змінюються або припиняються в ході господарської діяльності інституцій, і стосуються специфічних об'єктів та предметів, що охороняються державою, або становлять потенційну суспільну небезпеку, а отже тим чи іншим чином можуть впливати на національну безпеку країни. Крім того, це також стосується використання природних ресурсів, які охороняються державною або міжнародною спільнотою; охорони об'єктів, які є культурним надбанням українського народу; робіт, послуг та діяльності, негативні наслідки яких становлять загрозу для життя та здоров'я людини, можуть призвести до погіршення стану довкілля або ж зашкодити реалізації національних інтересів та завдати шкоди національним цінностям.

Дослідженням дозвільної системи присвячені праці науковців переважна більшість яких є представниками юридичної науки.

Серед науковців існують різні підходи до визначення змісту дозвільної системи. Так, І. Кириченко визначає дозвільну систему як діяльність щодо забезпечення органами державного управління закріпленого в правових нормах порядку, що передбачає обов'язкове отримання організаціями, установами й окремими особами дозволу на здійснення дій, які чітко регламентовані конкретними правилами. Ці

дозволи уповноважені видавати лише органи державного управління, що мають право здійснювати нагляд за додержанням цих правил.

З категоричністю вищезазначеного твердження щодо видачі дозволів органами державного управління ми дозволимо собі не погодитись, оскільки законодавчі акти України передбачають видачу ДДХ державними та недержавними інституціями, зокрема, державними підприємствами (серед яких зокрема ДП «Український дослідний центр радіочастот»), ОМС та ліцензованими лікарями ветеринарної медицини, які є суб'єктами господарювання.

В. Сіверін вважає видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень дозвільними послугами, пов'язаними з потребою у безпеці і пропонує класифікувати їх за критерієм спрямованості загроз національним інтересам, безпеці особи, суспільства та держави в усіх сферах життєдіяльності. Дозвільні послуги він розглядає як об'єкт дозвільної діяльності та предмет адміністративно-правового регулювання. Дослідник стверджує, що дозвільні послуги у сферах економічної, інформаційної та екологічної безпеки впливають на стан національної безпеки, і тому вважає, що застосування дозвільного режиму є ефективним державним заходом забезпечення національної безпеки та однією з гарантій формування сфери господарювання відповідно до світових стандартів, якими пріоритет надається дотриманню прав і свобод людини і громадянина.

Вищезазначені висловлювання науковців дозволяють нам стверджувати, що у державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки дозвільна система відіграє провідну роль, оскільки її метою, серед іншого, є забезпечення національної безпеки, у тому числі безпеки людини, суспільства, держави та довкілля.

На відміну від науковців, Закон про дозвільну систему визначає зазначену систему як «сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею ДДХ, переоформленням, анулюванням ДДХ».

Спираючись на закони України, розглянемо більш детально складові вищезазначеного визначення з метою розуміння ролі та змісту дозвільної системи для гарантування національної безпеки в рамках нашого дослідження та визначення дозвільних органів, які забезпечують її функціонування.

Закон про дозвільну систему встановлює, що «захист прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави» є одним з основних принципів державної політики у цій сфері. Це дозволяє нам стверджувати, що дозвільна система відіграє провідну роль в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

Дозвільними органами є суб'єкти надання адміністративних послуг (органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади АР Крим, ОМС, їх посадові особи, державні реєстратори, суб'єкти державної реєстрації, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги), їх посадові особи, які

уповноважені відповідно до закону видавати ДДХ.

Під суб'єктом господарювання Закон про дозвільну систему пропонує розуміти зареєстровану в установленому законодавством порядку юридичну особу України або іншої держави незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, яка здійснює господарську діяльність, крім органів державної влади та ОМС, а також фізичну особу-підприємця, у тому числі інвестора, що є стороною угоди про розподіл продукції відповідно до Закону України «Про угоди про розподіл продукції», його підрядника, субпідрядника, постачальника та іншого контрагента, що виконує роботи, передбачені угодою про розподіл продукції, на підставі договорів з інвестором.

Зазначене визначення дозволяє дійти висновку, що Законом про дозвільну систему здійснюється державне регулювання діяльності інституцій, які є суб'єктами господарювання і діяльність яких може впливати на національну безпеку.

До ДДХ Закон про дозвільну систему відносить: «дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності». При цьому варто зазначити, що ДДХ належать до адміністративних послуг в розумінні Закону України «Про адміністративні послуги», оскільки є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної чи юридичної особи, спрямованим на набуття, зміну або припинення її прав та/або обов'язків відповідно до закону.

Об'єктами, на які видаються ДДХ, є «природні ресурси, земельна ділянка, ґрунтовий покрив земельних ділянок, споруда, будівля, приміщення, устаткування, обладнання та механізми, що вводяться в експлуатацію або проектуються, окрема операція, господарська діяльність певного виду, робота та послуга, а також документи, які використовуються суб'єктом господарювання у процесі проходження погоджувальної (дозвільної) процедури (проектна документація на будівництво об'єктів, землевпорядна та містобудівна документація, гірничий відвід)».

Зазначене, зокрема, свідчить про те, що господарська діяльність певного виду належить до переліку об'єктів, на які видаються ДДХ. Водночас слід зауважити, що згідно з Законом про ліцензування підтвердженням права інституції провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, є ліцензія.

Тож зважаючи на вищевикладене та на те, що ліцензування та дозвільна система не повинні дублювати одна одну та обмежувати доступ інституцій до видів діяльності та використання ними в ході діяльності об'єктів, предметів, ресурсів, речовин, здійснення операцій та виконання робіт, визнаних суспільно небезпечними, а засвідчувати наявність у них спеціальних ресурсів (матеріальних, технічних,

фінансових, кваліфікованого персоналу тощо), необхідних для безпечного їх виконання та використання і спрощення контролю за їх здійсненням та використанням, вважаємо за доцільне здійснити наступне розмежування щодо ліцензування та видачі ДДХ:

видачу ліцензій передбачити для провадження видів господарської діяльності, наслідки якої можуть прямо чи опосередковано негативно впливати на національну безпеку;

видачу ДДХ передбачити на використання інституціями в ході діяльності об'єктів, предметів, ресурсів, речовин, здійснення операцій та виконання робіт, наслідки яких можуть прямо чи опосередковано негативно впливати на національну безпеку.

Проведений аналіз спеціальних законів України, що регламентують господарську діяльність інституцій, здійснення якої потребує отримання ДДХ, нормативно-правових актів, якими затверджені положення про державні органи та порядки видачі ДДХ, дозволив виокремити перелік суб'єктів державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, які є дозвільними органами. До них належать:

Кабінет Міністрів України;

Міністерства (Міндовкілля, Мінекономіки, МКП, МОН, МОЗ, Мінінфраструктури);

ЦОВВ, їх уповноважені підрозділи або територіальні органи чи їх посадові особи (Держводагентство; Держпраці; Держлікслужба; Укравтодор; Фонд держмайна; Держгеонадра; Держгеокадастр та його територіальні органи; Держрибагентство та його територіальні органи; Держлісагентство та його територіальні органи; апарат Держсервісбуду та його територіальні органи; Департамент страхового фонду документації Укрдржархіву; Національна поліція та її уповноважені підрозділи в областях, м. Києві, а також АР Крим та м. Севастополі; Держпродспоживслужба, її територіальні органи, державні інспектори ветеринарної медицини АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, містах обласного значення, районах, регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду на державному кордоні та транспорті);

державні колегіальні органи (НКЕК);

Генеральний штаб Збройних Сил України;

місцеві державні адміністрації, у тому числі обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації;

ОМС, у тому числі сільські, селищні, міські ради, а також їх виконавчі органи;

Верховна Рада АР Крим, Рада міністрів АР Крим, органи виконавчої влади АР Крим;

інші державні інституції, які беруть участь у здійсненні державного регулювання в межах делегованих їм законами України повноважень органів виконавчої влади, та недержавні інституції, уповноважені державою на вчинення певних дій з державного регулювання господарської діяльності у контексті

забезпечення національної безпеки (Державне підприємство «Український державний центр радіочастот»; державні інспектори ветеринарної медицини, а також уповноважені лікарі ветеринарної медицини державних закладів ветеринарної медицини; ліцензовані лікарі ветеринарної медицини; власники лісів або постійні лісокористувачі; користувачі мисливських угідь).

Крім того, Закон про дозвільну систему передбачає існування спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, яким Кабінет Міністрів визначив ДРС. Зазначений орган узагальнює практику застосування законодавства з питань видачі ДДХ, готує та подає пропозиції щодо його вдосконалення, а також в межах своєї компетенції здійснює контроль за додержанням вимог законодавства з питань видачі ДДХ, порядок здійснення якого визначено наказом Мінекономіки від 03.01.2023 р. № 40, яке є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує, зокрема, формування державної політики з питань дозвільної системи та нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Державний контроль за додержанням дозвільними органами та їх посадовими особами вимог законодавства з питань видачі ДДХ, встановленого порядку їх видачі здійснюється ДРС шляхом проведення планових і позапланових перевірок у встановленому Мінекономіки порядку. Зважаючи на зазначене, ДРС також віднесена нами до суб'єктів державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

Вищевикладене свідчить про те, що:

дозвільні органи, які здійснюють видачу ДДХ, є суб'єктами державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, при цьому деякі з них (Кабінет Міністрів України та вищезазначені міністерства) одночасно є органами, які формують державну політику у сферах, у яких діє дозвільна система;

інституції, діяльність яких впливає на національну безпеку, і які звертаються за ДДХ, є суб'єктами господарювання;

недержавні інституції, у тому числі ті, які є суб'єктами державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, для виконання своїх статутних завдань можуть засновувати недержавні інституції, що є суб'єктами господарювання, діяльність яких потребує отримання ДДХ (наприклад, ОМС можуть бути засновниками комунальних підприємств, які, зокрема, в межах територіальної громади надають комунальні послуги у сфері енергетики, здійснюють операції у сфері поводження з відходами, будівництво об'єктів, що належать до IV і V категорій складності, перевезення небезпечних вантажів тощо);

окремі недержавні інституції, зокрема, фізичні особи-підприємці (ліцензіати), які є суб'єктами господарювання, водночас можуть бути суб'єктами державного регулювання господарської діяльності інших недержавних інституцій, оскільки їм державою надано право видавати ДДХ.

Аналізуючи Закон про дозвільну систему, слід звернути увагу на те, що, по-перше, його дія не поширюється на відносини «у сфері ліцензування господарської

діяльності (крім відносин щодо видачі документів дозвільного характеру, необхідних для отримання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності), охорони державного кордону, державної митної справи, державного експортного контролю, державного регулювання ринків фінансових послуг, охорони державної таємниці (провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею), захисту економічної конкуренції, на відносини щодо сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії», відносини щодо набуття статусу резидента Дія Сіті та внесення відомостей до реєстру Дія Сіті відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», а також на дозвільну систему, що поширюється на операції зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами, дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії, дозвільну діяльність у сфері цивільної авіації, у сфері телебачення і радіомовлення, у сфері ветеринарної медицини та благополуччя тварин». Його дія також не поширюється на відносини, пов'язані із загальним документом на ввезення та загальним ветеринарним документом на ввезення, які передбачені Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», а також на відносини щодо державної реєстрації кормових добавок, що регулюються Законом України «Про безпечність та гігієну кормів».

По-друге, видача (анулювання, переоформлення, поновлення) низки ДДХ здійснюється відповідно до Закону про дозвільну систему з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами. Це стосується:

«міжнародних сертифікатів та експлуатаційних дозволів – з урахуванням особливостей, визначених законами України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» та «Про безпечність та гігієну кормів»;

сертифікатів суб'єкта оціночної діяльності – з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні»;

дозволів на реекспорт товарів, що походять з інших країн, карантинних дозволів (на імпорт або транзит), карантинних сертифікатів, фітосанітарних сертифікатів, фітосанітарних сертифікатів на реекспорт – з урахуванням особливостей, визначених Митним кодексом України та Законом України «Про карантин рослин».

Це також стосується видачі, анулювання свідоцтв про уповноваження на проведення повірки засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації та застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології, – з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про метрологію та метрологічну діяльність»; а також видачі свідоцтв про призначення органу з оцінки відповідності для виконання як третьою стороною певних завдань з оцінки відповідності, визначених у відповідному технічному регламенті, та свідоцтв про призначення визнаної незалежної організації для затвердження технологічних процесів виконання нерознімних з'єднань, персоналу, який виконує нерознімні з'єднання, та/або

персоналу, який проводить неруйнівний контроль, згідно з технічним регламентом щодо обладнання, що працює під тиском, розширення та скорочення сфери призначення, призупинення і поновлення дії зазначених свідоцтв, їх анулювання – з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності».

На нашу думку, встановлення винятків та відмінностей у вимогах щодо отримання тих чи інших ДДХ, при наявності окремого Закону про дозвільну систему, не сприяє зменшенню адміністративного навантаження на діяльність інституцій та спрощенню державного регулювання їх діяльності, особливо зважаючи на те, що одним з основних принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності є установлення єдиних вимог до порядку видачі ДДХ.

Серед норм Закону про дозвільну систему, які позитивно впливають на дієвість державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки, вважаємо за доцільне відзначити наступні.

1. Основні вимоги до дозвільної системи у сфері господарської діяльності передбачають, що виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням ДДХ, встановлюються необхідність одержання ДДХ та їх види; дозвільний орган, уповноважений видавати ДДХ; платність або безоплатність видачі (переоформлення, анулювання) ДДХ; строк видачі ДДХ чи відмови у його видачі; а також вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, для переоформлення та анулювання ДДХ; строк дії ДДХ або необмеженість строку його дії; перелік ДДХ у сфері господарської діяльності, який затверджено Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»); перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання ДДХ.

2. Декларативне право інституцій на здійснення певних дій стосовно провадження господарської діяльності або її видів на підставі подання декларації про провадження господарської діяльності – документу, яким суб'єкт господарювання повідомляє дозвільний орган про свою відповідність вимогам законодавства до певного виду господарської діяльності (у тому числі матеріально-технічної бази, кваліфікації персоналу – якщо це зумовлено особливостями провадження відповідного виду господарської діяльності) та на підставі якого набуває право на провадження заявленого виду господарської діяльності і несе передбачену законом відповідальність без отримання ДДХ, за винятком тих видів господарської діяльності, перелік яких визначено Кабінетом Міністрів України. Зазначений перелік містить 46 найменувань.

Інформація про відповідність матеріально-технічної бази інституції вимогам законодавства за формою та у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, повідомляється адміністратору або відповідному дозвільному органу, реєструється ним на безоплатній основі протягом п'яти днів шляхом внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру. Відмова у реєстрації декларації не допускається.

3. Порядок проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, а також переоформлення та анулювання ДДХ: для ЦОВВ, їх територіальних органів

встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного дозвільного органу, погодженим з уповноваженим органом, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; для ОМС встановлюється їх рішенням, а у випадках, передбачених законом, – на підставі типових порядків, затверджених Кабінетом Міністрів України. Зазначені норми сприяють забезпеченню уніфікації процедури отримання ДДХ інституціями.

4. Закон про дозвільну систему передбачає принцип мовчазної згоди, згідно з яким інституція набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або її видів без отримання відповідного ДДХ, за умови якщо інституцією або уповноваженою нею особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк ДДХ чи рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено.

Ним не залишено поза увагою регламентацію діяльності недержавних інституцій, які є суб'єктами державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки. Так, він передбачає, що представницький ОМС протягом місяця з дня одержання від інституції відповідної заяви розглядає і приймає на пленарних засіданнях рішення стосовно видачі, переоформлення чи анулювання або відмови у видачі ДДХ.

Основні вимоги до порядку видачі, переоформлення, анулювання ДДХ поширюються на всі ДДХ якщо інше не встановлено законом. Ця норма поширюється і на дозвільні (погоджувальні) процедури. А дії стосовно одержання погоджень, висновків та інших необхідних для видачі ДДХ документів, вчиняються дозвільним органом, що оформляє ДДХ, без залучення інституції.

ДДХ відображається у виписці з Єдиного державного реєстру, що підлягає обов'язковому оприлюдненню на порталі електронних сервісів у визначеному Мін'юстом України Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру.

Відомості про ДДХ, визначені Законом про державну реєстрацію, та декларації вносяться до Єдиного державного реєстру. Це є прогресивним кроком, оскільки перевірити достовірність інформації про наявність ДДХ або його анулювання можна за допомогою зазначеного реєстру.

Як вже було зазначено вище, дія Закону про дозвільну систему не розповсюджується на дозвільну систему, яка поширюється на операції зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами та речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами (далі – дозвільна система органів внутрішніх справ), що регламентується Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576, та дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії, яка регулюється Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії».

Коротко розглянемо зміст зазначеної дозвільної системи та дозвільної діяльності з метою визначення їх ролі в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

Так, дозвільна система органів внутрішніх справ є «особливим порядком виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян».

До предметів, матеріалів і речовин, підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, належать: «вогнепальна зброя (нарізна воєнних зразків, несучасна стрілецька, спортивна, навчальна, охолощена, мисливська нарізна і гладкоствольна), бойові припаси до неї, холодна зброя (арбалети, мисливські ножі тощо), пневматична зброя калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду, пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначені патрони, вибухові матеріали і речовини, сильнодіючі отруйні речовини I-II класу безпечності, збудники інфекційних захворювань I-II групи патогенності і токсини, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько-спортивні стенди, а також підприємства і майстерні по виготовленню і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, магазини, в яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, організації, що займаються збутом сильнодіючих отруйних речовин, і лабораторії, що проводять аналізи цих засобів і речовин, працюють із збудниками інфекційних захворювань I-II групи патогенності і токсинами, газові пістолети і револьвери та патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії, об'єкти виготовлення і реалізації спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії».

Положення про дозвільну систему визначає порядок виготовлення, придбання, обліку, зберігання, охорони, перевезення, використання предметів, матеріалів та речовин, відкриття підприємств, майстерень та лабораторій, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, а також контроль за його дотриманням та відповідальність за його порушення.

Видача дозволів, передбачених вищезазначеним положенням, та перевірка дотримання вимог зазначеної системи здійснюється органами Національної поліції (стаття 39 Закону України «Про Національну поліцію») відповідно до вимог Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів. Отже Національна поліція також є суб'єктом державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки тому, що предмети, матеріали, речовини та об'єкти, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, потребують особливої уваги з боку держави, оскільки їх

неконтрольований обіг та використання може становити загрозу для життя і здоров'я громадян, безпеки суспільства і держави та довкілля, про що неодноразово зазначали науковці, які її досліджували.

Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» визначає, що дозвільна діяльність у цій сфері «спрямована на захист інтересів національної безпеки, запобігання перевищенню допустимих норм опромінення людей і забруднення довкілля, а також дотримання вимог режиму нерозповсюдження ядерної зброї». Його дія «поширюється на відносини, що виникають у зв'язку з провадженням відповідної дозвільної діяльності, у тому числі в разі використання ядерної енергії військовими формуваннями та установами в цілях, не пов'язаних з провадженням військової діяльності».

Об'єктом зазначеної дозвільної діяльності є діяльність, на яку поширюється дія державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. А її метою, зокрема, є забезпечення провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії тільки тими фізичними та юридичними особами, які можуть гарантувати виконання вимог законодавства, а також норм, правил та стандартів з ядерної і радіаційної безпеки, фізичного захисту ядерних матеріалів та ядерних установок і радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання.

Серед основних принципів дозвільної діяльності у сфері використання ядерної енергії, варто відзначити «пріоритетність забезпечення ядерної та радіаційної безпеки над іншими інтересами; диференційований підхід до різних видів діяльності та джерел іонізуючого випромінювання з урахуванням потенційної ядерної та радіаційної небезпеки, пов'язаної з ними».

Дозвільна діяльність у цій сфері передбачає ліцензування окремих видів діяльності у сфері використання ядерної енергії та видачу сертифікатів про затвердження у разі перевезення радіоактивних матеріалів, а також державну реєстрацію джерел іонізуючого випромінювання; видачу дозволів на перевезення радіоактивних матеріалів. Вимоги та умови безпеки (ліцензійні умови) провадження зазначеної діяльності затверджує орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, яким, відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України постановою від 20.08.2014 р. № 363 положення, є Державна інспекція ядерного регулювання України.

Вищезазначене дозволяє дійти висновку, що діяльність у сфері використання ядерної енергії може здійснювати негативний вплив на національну безпеку країни, і тому підлягає державному регулюванню. А Державна інспекція ядерного регулювання України може бути віднесена до суб'єктів державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

Підсумовуючи вищевикладене доцільно зауважити наступне: якщо специфіка діяльності у сфері використання ядерної енергії виправдовує виокремлення цієї галузі, то дозвільну систему органів внутрішніх справ, на нашу думку, виокремлювати в окрему систему не варто. Особливо зважаючи на те, що документи, видача яких передбачається постановою Уряду, окрім того, що є дозвільними документами,

належать до адміністративних послуг в розумінні Закону України «Про адміністративні послуги», статтю 5 якого встановлено, що «виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються: найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання; суб'єкт її надання та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для її отримання; платність або безоплатність та граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги». Крім того, адміністративні послуги визначаються виключно законом. Майже аналогічні норми містить стаття 4 Закону про дозвільну систему.

Вищезазначене свідчить про те, що дозвільна системи органів внутрішніх справ порушує вимоги обох вищезгаданих законів, оскільки видача передбачених нею дозвільних документів, що є адміністративними послугами, регулюється постановами Уряду, а не законами, і тому потребує приведення у відповідність до вимог Закону про дозвільну систему для суб'єктів господарювання та Закону України «Про адміністративні послуги» для фізичних осіб.

Тож проведений аналіз чинного законодавства у сфері дозвільної системи засвідчив про відсутність чітко визначених критеріїв, які б давали можливість встановлювати, що використання інституціями в ході господарської діяльності об'єктів, предметів, ресурсів, речовин, здійснення операцій та виконання робіт потребує державного регулювання шляхом отримання ними ДДХ. Наслідком цього є значна кількість сфер, на які не поширюється дія Закону про дозвільну систему, і велика кількість випадків, коли видача ДДХ здійснюється відповідно до Закону про дозвільну систему з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами. Крім того, результатом відсутності належного обґрунтування під час внесення змін до відповідних законів щодо внесення або виключення тих чи інших документів з переліку ДДХ може стати безпідставне включення окремих документів до зазначеного переліку, що призведе до запровадження надмірного державного регулювання у окремій сфері, або ж необґрунтоване їх виключення з нього, наслідком якого може стати підвищення ризиків з подальшим зростанням загроз для безпеки людини, суспільства, держави, довкілля та національної безпеки загалом.

Проведений аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів, якими регламентується дозвільна система, дозволив дійти висновку, що до критеріїв, за якими буде визначатися необхідність отримання інституціями ДДХ на використання в ході господарської діяльності об'єктів, предметів, ресурсів, речовин, здійснення операцій та виконання робіт, слід віднести:

забезпечення захисту конституційних прав і свобод людини та її законних інтересів;

обмеження суттєвого шкідливого впливу на населення (життя, здоров'я, добробут) та стан навколишнього природного середовища небезпечних факторів, унаслідок використання інституціями у ході господарської діяльності об'єктів, предметів, ресурсів, речовин, здійснення операцій, виконання робіт, що потребують

систематичного спеціального нагляду з боку держави, оскільки їх негативні наслідки можуть призвести до перевищення гранично допустимого ризику для суспільства, зокрема до великої ймовірності виникнення кризових, надзвичайних ситуацій з катастрофічними наслідками та значними збитками на стратегічно важливих об'єктах, потенційно небезпечних об'єктах, об'єктах підвищеної небезпеки та критичної інфраструктури;

забезпечення безпеки держави (зокрема, у сфері зв'язку та захисту інформації, кібербезпеки, захисту стратегічно важливих об'єктів та об'єктів критичної інфраструктури, оборони, охорони громадського порядку);

належне використання вичерпних відновлювальних (з метою збереження темпів їх відтворення) та не відновлювальних природних ресурсів (стягнення на користь держави ренти від використання кінцевого ресурсу);

забезпечення безпеки на виробництві та в ході експлуатації окремих об'єктів, визнаних суспільно небезпечними;

забезпечення збереження та захисту об'єктів або предметів, які мають світове, національне або місцеве культурне, мистецьке, художнє чи історичне значення, з огляду на що потребують охорони з боку держави.

Зазначений перелік критеріїв необхідно закріпити на законодавчому рівні, внесенням їх до Закону про дозвільну систему, передбачивши, що віднесення об'єктів, предметів, ресурсів, речовин, здійснення операцій, виконання робіт, до таких, що потребують державного регулювання шляхом отримання інституціями ДДХ, здійснюється лише на їх підставі. Їх наявність також дозволить підтвердити або спростувати належність існуючих документів, що видаються суб'єктами державного регулювання господарської діяльності, до ДДХ, з метою виключення останніх з Переліку документів дозвільного характеру, затвердженого відповідним Законом України. Це, у свою чергу, сприятиме зменшенню адміністративного навантаження на інституції та спрощенню ведення ними господарської діяльності.

Питання для самоконтролю та поглибленого самостійного опрацювання студентами

1. Яке місце займає державна реєстрація в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки?

2. Який зміст ліцензування та його значення в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки?

3. Яку роль відіграє дозвільна система в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки?

4. У чому полягає сутність державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності?

5. Які інші заходи та засоби державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки Ви знаєте?

ЛЕКЦІЯ 4. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Особливості державного регулювання господарської діяльності в умовах COVID-19.
2. Специфіка державного регулювання господарської діяльності в умовах особливих правових режимів.

1. Особливості державного регулювання господарської діяльності в умовах COVID-19

Окремої уваги науковців та законотворців потребує унормування заходів державного регулювання в умовах стрімкого поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19 (далі – COVID-19) до масштабів пандемії, яке суттєво вплинуло на діяльність державних та недержавних інституцій, громадян та суспільство загалом і змусило державні органи вживати безпрецедентні заходи щодо запобігання поширенню хвороби з метою захисту життя і здоров'я громадян.

За таких умов країни світу поділились на дві групи щодо протидії поширенню пандемії, одна з яких передбачає ізолювання хворих та осіб, що контактували з ними, без запровадження карантину і обмеження пересування, інша – пішла шляхом встановлення жорсткого карантину аж до введення режиму надзвичайної ситуації (надзвичайного стану), припинення пересування громадян та наполегливої рекомендації без нагальної потреби не залишати свої оселі, зупинення авто-, авіа- та залізничного сполучення аж до закриття кордонів, закриття переважної кількості інституцій аж до припинення будь-якої ділової чи соціальної активності (за винятком тих, що забезпечують життєдіяльність населення, у тому числі, продовольчих магазинів, аптек, лікарень, а також тих, що належать до об'єктів критичної інфраструктури), заборони масових публічних заходів та зборів, встановлення жорсткого контролю за дотриманням встановлених обмежень та заборон, а також накладання значних фінансових санкцій за їх порушення. На початку 2020 року таких країн була переважна більшість, і серед них Україна.

Проте зазначеним країнам не вдалося повторити успіх Китаю, який завдяки жорстким діям зумів зупинити стрімке поширення COVID-19, оскільки жорсткі обмежувальні заходи мали надзвичайно негативний вплив на економічну ситуацію і призвели до масштабної фінансово-економічної кризи у світі. У зв'язку з цим Урядами провідних країн були виділені значні кошти на підтримку своїх економік, у тому числі бізнесу (пільгове кредитування, гранти для малого бізнесу), та найбільш вразливих категорій населення і самозайнятих осіб, які постраждали через призупинення господарської діяльності внаслідок пандемії, а також для підтримки національних систем охорони здоров'я. При цьому одним з наслідків запровадження жорстких карантинних обмежень стало обмеження на невизначений термін традиційних прав і свобод людини та громадянина, зокрема на свободу пересування, зібрань тощо. Раніше

такі обмеження могли бути запроваджені лише у виняткових випадках внаслідок введення особливих правових режимів воєнного або надзвичайного стану. Запровадження останнього і було здійснено в окремих країнах.

Серед публікацій, присвячених державному регулюванню діяльності в умовах карантину варто звернути увагу на дослідження Л. Попової, яка здійснила спробу розкриття загальних рис та особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів підприємництва в умовах пандемії коронавірусу. Проте зазначене дослідження з'явилося у березні 2020 року, а загальнонаціональний карантин було продовжено до 24.04.2020 р. Тож наслідки його продовження в країні з поступовим переходом до адаптивного карантину, переважна більшість заходів якого були передбачені рішеннями керівництва країни, дослідницею не аналізувались.

Водночас К. Алексеєва, визначаючи державні заходи щодо протидії поширенню пандемічних інфекційних захворювань для забезпечення національної безпеки, вважає «важливим завданням держави формування у суспільній свідомості відповідальності за власне здоров'я серед населення (ідеології суспільного здоров'я), пропагування здорового способу життя», а також «розвиток приватного медичного обслуговування, яке повинно підлягати постійному державному регулюванню: існувати тільки на основі виданих ліцензій, лікувати у відповідності до стандартів Всесвітньої організації охорони здоров'я та Міністерства охорони здоров'я України».

Україна, як і більшість країн світу, виявилась не готовою до масштабної пандемії. Ситуацію погіршили фінансово-економічна криза та збройна агресія Російської Федерації, що триває вже понад 6 років і призвела до тимчасової окупації Автономної Республіки Крим і окремих районів Донецької та Луганської областей. До цього додалися не завершена медична реформа, дефіцит необхідних медичних виробів (зокрема, апаратів штучної вентиляції легенів, тестів на коронавірус тощо) та засобів індивідуального захисту (масок, антисептиків), недалекоглядна ліквідація системи протиепідемічного захисту, недостатня готовність до дій системи кризового реагування на масштабні надзвичайні ситуації. Проте навіть за таких умов, запровадивши жорсткі обмежувальні заходи загальнонаціонального карантину, Україні вдалося уникнути італійського сценарію під час першої хвилі захворюваності.

Поширення COVID-19 до масштабів пандемії змусило Уряд країни переглянути рішення щодо ліквідації посади головного санітарного лікаря і у лютому 2020 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було прийнято рішення «тимчасово, до внесення змін до законодавства, уповноважити заступника Міністра охорони здоров'я затверджувати та підписувати передбачені законодавством документи, повноваження щодо затвердження та підписання яких належать до компетенції головного державного санітарного лікаря України в частині повноважень з епідеміологічного нагляду (спостереження)».

А з 12.03.2020 р. на усій території України було встановлено карантин – «адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб», відповідно до якого, було суттєво обмежено провадження інституціями більшості видів діяльності та окремі

конституційні права і свободи людини й громадянина. Так, зокрема, було заборонено:

зокрема, було заборонено:

відвідування закладів освіти її здобувачами (порушення права на освіту, частина перша статті 53 Конституції);

проведення всіх масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів, у яких бере участь понад 200 осіб, а з 17.03.2020 р. – понад 10 осіб (порушення права на мирні зібрання, стаття 39 Конституції);

з 17.03.2020 р. – роботу суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів, зокрема закладів громадського харчування, торговельно-розважальних центрів, закладів культури, торговельного і побутового обслуговування населення (порушення права на не заборонену законом підприємницьку діяльність та права на працю, частина перша статті 42 та частина перша і друга статті 43 Конституції);

з 18.03.2020 р. – перевезення пасажирів метрополітенами, громадським транспортом, автомобільним транспортом у приміському, міжміському і міжобласному сполученні, залізничним транспортом в усіх видах внутрішнього сполучення (приміському, міському, регіональному та дальньому) (порушення права на свободу пересування та на не заборонену законом підприємницьку діяльність, частина перша статті 33, частина перша статті 42 Конституції).

До цього слід додати примусову 14-денну обсервацію, а також заборону перебування на вулиці осіб віком до 14 років та старших 60 років (порушення права на рівність усіх перед законом, на свободу пересування та вільний вибір місце проживання, частина перша та друга статті 24 та частина перша статті 33 Конституції). Крім того, на період дії карантину заборонено перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус, без посвідчення про взяття на облік бездомної особи.

МВС та Національній поліції було доручено вжити заходів, спрямованих на виконання вищезазначених вимог. А Міністерству охорони здоров'я – забезпечити тимчасове припинення проведення планових заходів з госпіталізації та планових операцій, крім термінових та невідкладних, а також максимальну готовність та перепрофілювання медичних закладів для прийому та лікування інфікованих хворих у тяжких станах. При цьому центральним і місцевим органам виконавчої влади, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям – забезпечити організацію позмінної роботи працівників, а за технічної можливості – також роботи в режимі реального часу через Інтернет.

Запровадження значених заходів призвело до припинення майже усієї підприємницької та громадської активності на території країни, що негативно вплинуло перед усім на економічну та соціальну сфери, а також суттєво позначилось на забезпеченні життєдіяльності населення. Тож згодом рішенням Уряду від 25.03.2020 р. за умови забезпечення відповідного персоналу засобами індивідуального захисту, а також дотримання відповідних санітарних та протиепідемічних заходів із вищезазначеного переліку було передбачено винятки, і дозволено провадити окремі

види діяльності, серед яких, зокрема:

торгівля продуктами харчування, паливом, засобами гігієни, лікарськими засобами та виробами медичного призначення, ветеринарними препаратами, кормами, засобами зв'язку;

провадження банківської та страхової діяльності, медичної практики, ветеринарної практики, діяльності автозаправних комплексів, діяльності з техобслуговування та ремонту транспортних засобів, діяльності з ремонту комп'ютерів, побутових виробів і предметів особистого вжитку, об'єктів поштового зв'язку;

торговельна діяльність та діяльність з надання послуг громадського харчування із застосуванням адресної доставки замовлень.

Одночасно Президент України звернувся до великого бізнесу про допомогу із закупівлею та постачанням великих партій тестів, необхідного медичного обладнання, захисних та дезінфекційних засобів, яких катастрофічно не вистачало у закладах охорони здоров'я та для проведення профілактичних заходів для населення у громадських місцях.

Разом з тим законодавчо було посилено відповідальність за порушення правил та норм, встановлених з метою запобігання епідемічним та іншим інфекційним хворобам і боротьби з ними, яке спричинило або завідомо могло спричинити поширення захворювання, і яка передбачає заходи від накладання суттєвих штрафів або арешту до шести місяців чи обмеження волі до трьох років до позбавлення волі на строк від 5 до 8 років у випадку, якщо воно спричинило загибель людей чи інші тяжкі наслідки.

Водночас введення встановленого Кабінетом Міністрів України карантину, внаслідок якого суб'єкт господарювання не зміг виконати умови договору через припинення діяльності, було віднесено до форс-мажорних обставин, а право засвідчувати такі обставини надано Торгово-промислової палаті та уповноваженим нею регіональним торгово-промисловим палатам.

25.03.2020 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення про встановлення на всій території України режиму надзвичайної ситуації та призначення заступника Міністра охорони здоров'я – головного державного санітарного лікаря України керівником робіт з ліквідації наслідків медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня, пов'язаної з поширенням на території України COVID-19. Зазначену посаду було відновлено на підставі рішення Уряду, згідно з яким тимчасово, до внесення змін до законодавства, заступнику Міністра охорони здоров'я – головному державному санітарному лікарю України Ляшку В.К. доручалося «здійснювати такі повноваження головного державного санітарного лікаря України: з епідеміологічного нагляду (спостереження), із запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізації та ліквідації їх спалахів та епідемій, крім заходів державного нагляду (контролю) та надання документів дозвільного характеру;...».

Згодом, відповідно до Закону України від 30.03.2020 р. № 540-IX Уряд отримав

право на період карантину встановлювати граничні ціни на товари протиепідемічного призначення та соціально значущі товари з метою запобігання невмотивованого підвищення цін внаслідок сплеску панічного попиту. Крім того, ним передбачено виплату допомоги з часткового безробіття працівникам малих та середніх підприємств, для яких під час карантину будуть збережені робочі місця, а також спрощення оформлення дистанційної роботи.

З 06.04.2020 р. громадянам було заборонено перебування в громадських місцях без вдягнутих засобів індивідуального захисту; переміщення групою осіб у кількості більше ніж 2 особи, крім випадків службової необхідності та супроводження осіб, які не досягли 14 років; відвідування спортивних та дитячих майданчиків, парків, скверів, зон відпочинку, лісопаркових та прибережних зон тощо.

Для суб'єктів господарювання під заборонаю залишилось проведення всіх масових заходів, а також робота, яка передбачала приймання відвідувачів. Проте з цього переліку з'явилися винятки: за умови забезпечення персоналу та відвідувачів засобами індивідуального захисту, перебування в приміщенні не більше одного відвідувача на 10 м² торговельної площі, а також дотримання інших санітарних та протиепідемічних заходів, суб'єктам господарювання було дозволено здійснювати торгівлю товарами, перелік яких визначено Урядом, а також провадження діяльності з надання послуг, перелік яких визначено Урядом. Дозволялись також здійснення торговельної діяльності та діяльності з надання послуг громадського харчування із застосуванням адресної доставки замовлень за умови забезпечення персоналу та відвідувачів засобами індивідуального захисту та діяльності агропродовольчих ринків, які є операторами ринку харчових продуктів, за умови дотримання протиепідемічних вимог до діяльності таких ринків, встановлених головним державним санітарним лікарем України.

Крім того, за певних умов фізичним особам – підприємцям та фізичним особам, які провадять незалежну професійну діяльність, тимчасово, на період карантину, було дозволено вести облік доходів і витрат без використання книг обліку доходів і витрат (книг обліку доходів).

Проте передбачені законодавством заходи загальнонаціонального карантину у підсумку призвели до закриття значної кількості недержавних інституцій (у тому числі малого та середнього бізнесу) через суттєве обмеження або неможливість провадити діяльність. Так, за даними Торгово-промислової палати через загальнонаціональний карантин зупинили роботу близько 600-700 тисяч підприємств та установ сфери освіти, які дають роботу 3,5-4 млн. осіб. Це торкнулося сфери транспорту, туризму, обслуговування та розваг, роздрібною торгівлі непродовольчими товарами і призвело до стрімкого зростання безробіття (у тому числі «прихованого» внаслідок відправлення працівників на період карантину у відпустку без збереження заробітної плати, зокрема через неможливість дістатися до робочого місця та провадити діяльність) та падіння рівня добробуту населення, що, в свою чергу, спричинило зростання соціальної напруги у суспільстві.

Тож 20.05.2020 р. Урядом було прийнято рішення щодо пом'якшення заходів

карантину та розширено перелік видів діяльності, які дозволялось здійснювати в умовах карантину за умови дотримання визначених протиепідемічних вимог, а також передбачено поетапне послаблення протиепідемічних заходів на території регіонів із сприятливою епідемічною ситуацією на підставі рішення регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій з урахуванням оцінки епідемічної ситуації.

Так, за умови дотримання визначених постановою Уряду вимог було дозволено:
з 22.05.2020 р. проведення спортивних заходів без глядачів; проведення релігійних заходів; діяльність готелів (крім функціонування ресторанів у готелях); регулярні та нерегулярні пасажирські перевезення автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському внутрішньообласному та міжнародному сполученні;

з 25.05.2020 р. перевезення пасажирів метрополітенами; відвідування закладів дошкільної освіти;

з 01.06.2020 р. роботу закладів фізичної культури і спорту, спортивних залів, фітнес-центрів; відвідування занять в групах не більше ніж 10 осіб в закладах освіти; перевезення пасажирів залізничним транспортом в усіх видах внутрішнього сполучення (приміському, міському, регіональному та дальньому); міжобласні пасажирські перевезення автомобільним транспортом між регіонами;

з 10.06.2020 р. діяльність закладів харчування, культури та закладів, що надають послуги з розміщення;

з 15.06.2020 р. прийняття та відправлення повітряних суден, що виконують пасажирські перевезення авіаційним транспортом.

Серед іншого визначалося, що протиепідемічні заходи, які визначають особливості провадження діяльності суб'єктами господарювання на період карантину розробляються та затверджуються Головним державним санітарним лікарем України.

У липні 2020 р. Урядом було прийнято чергове рішення щодо подальшого пом'якшення заходів карантину. Ним передбачено запровадження так званого адаптивного карантину з поділом регіонів залежно від рівня епідемічної небезпеки поширення COVID-19 («зелений», «жовтий», «помаранчевий», «червоний»). Такий розподіл дозволяє посилювати або послаблювати обмежувальні заходи залежно від епідемічної ситуації, яка склалася на тій чи іншій території.

Зазначені рівні епідемічної небезпеки встановлюються за результатом оцінки епідемічних показників та визначаються рішенням Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (далі – Держкомісія ТЕБ та НС) один раз на 7 днів. Рішення щодо послаблення рівня епідемічної небезпеки може бути прийнято через 14 днів з дня встановлення такого рівня епідемічної небезпеки. При цьому лише встановлення на окремій території «червоного» рівня епідемічної небезпеки передбачає жорсткі заходи аж до заборони проведення масових заходів, здійснення пасажирських перевезень будь-яким видом транспорту, відвідування закладів освіти здобувачами освіти, приймання відвідувачів суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у сферах закладів культури, кінотеатрів,

громадського харчування, торговельно-розважальних, спортивних, побутового обслуговування тощо. Водночас, для визначення епідеміологічної доцільності запровадження таких обмежень, на засідання Держкомісії ТЕБ та НС з правом дорадчого голосу запрошуються представники регіональних комісій ТЕБ та НС, на території яких запроваджуються протиепідемічні обмеження «червоного» рівня.

«Зелений» рівень встановлюється в регіоні, для якого відсутнє рішення Держкомісії ТЕБ та НС про встановлення рівня епідемічної небезпеки, а рівень захворюваності менший, ніж базовий, який становить 40 нових випадків на 100 тис. населення за 14 днів. У разі його перевищення встановлюються «жовтий» або «помаранчевий» рівні (залежно від нормативно визначеного показника, на який перевищено базовий рівень захворюваності та кількості населення у регіоні, де його перевищено).

В основу заходів адаптивного карантину покладено використання у громадських місцях засобів індивідуального захисту (масок, рукавичок та антисептичних засобів), дотримання соціальної дистанції та санітарно-гігієнічних і протиепідемічних вимог. Крім того, на період встановлення карантину державним та недержавним інституціям Урядом рекомендовано запровадження гнучкого графіку початку робочого дня з метою уникнення скупчення людей у громадському транспорті у години «пік», а за можливості – перехід на дистанційну роботу. Так, встановити початок роботи о 10-й годині або більш пізній час рекомендовано для суб'єктів господарювання, які провадять свою діяльність у таких видах економічної діяльності як оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів; поштова та кур'єрська діяльність; тимчасове розміщення та організація харчування; страхова діяльність; освіта; надання соціальної допомоги; мистецтво, спорт, розваги та відпочинок.

Разом з тим, варто зазначити, що з метою послаблення негативного впливу на економіку країни загалом та діяльність державних і недержавних інституцій зокрема, Урядом країни було прийнято Державну програму стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020-2022 роки, яка, зокрема, передбачає удосконалення законодавства з метою захисту національних виробників від проявів недобросовісного та зростаючого імпорту, визначення умов для застосування заходів, спрямованих на забезпечення захисту національних інтересів України в умовах посиленого протекціонізму інших країн, а також у надзвичайних ситуаціях тощо. Серед заходів, передбачених Державною програмою, варто відзначити «створення та забезпечення ефективної діяльності Фонду фондів для залучення прямих іноземних інвестицій у розвиток малого та середнього бізнесу». Щодо державного регулювання в умовах карантину, вищезазначена Державна програма, зокрема, передбачає «запровадження автоматичного продовження строку дії ліцензій і дозволів на період дії карантину та на три місяці після його закінчення».

В подальшому рішенням Уряду від 26.08.2020 р. в Україні карантин продовжено до 31.10.2020 р. Проте з 01.09.2020 р. був відновлений освітній процес в усіх

загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладах, за винятком «червоної» зони. Водночас, у значній частині закладів вищої освіти навчальний процес відбувався переважно дистанційно. Поступово відбулося подальше спрощення ведення діяльності, послаблення вимог до перетину кордонів між країнами, відновлення обігу товарів, виконання робіт та надання послуг. Такою ситуація залишалась до початку чергової хвилі світової пандемії, у зв'язку з чим рішенням Уряду від 09.12.2020 р. № 1236 внаслідок чергового зростання кількості захворівших з 19.12.2020 р. по 28.02.2021 р. було запроваджено низку обмежень для громадян, іноземців, державних та недержавних інституцій, які передбачали заборону, зокрема:

проведення масових (культурних, у тому числі концертів, спортивних, соціальних, рекламних тощо) заходів за участю більш як 20 осіб;

діяльність культових споруд та приміщень, облаштованих для молитовних потреб, які не забезпечують можливість обмежити кількість відвідувачів з розрахунку одна особа на 5 кв. метрів споруди чи приміщення; проведення релігійних заходів на відкритому повітрі, під час яких не забезпечено дотримання дистанції 1,5 метра між присутніми;

приймання відвідувачів у кінотеатрах, інших закладах культури та приймання відвідувачів іншими суб'єктами діяльності у сфері культури з наповненістю кінозалів або залів понад 50 відсотків місць;

приймання відвідувачів у музеях, на виставках, в галереях, в яких не забезпечено можливість обмежити кількість відвідувачів у залі з розрахунку одна особа на 10 кв. метрів приміщення;

проведення дискотек, робота розважальних закладів (нічних клубів), діяльність закладів громадського харчування (ресторанів, кафе, барів, закусточних, їдалень, кафетеріїв, буфетів тощо) з організацією дозвілля, у тому числі проведення святкових заходів, банкетів, майстер-класів, публічних подій;

відвідування закладів освіти здобувачами освіти групами кількістю більш як 20 осіб, крім закладів дошкільної, загальної середньої, позашкільної та спеціалізованої мистецької освіти.

Зазначені заходи здійснювались аж до запровадження чергового локдауну, проте вже не у загальнодержавному масштабі, а на території окремих адміністративно-територіальних одиниць залежно від стану епідемічної ситуації.

Крім того, Кабінетом Міністрів України було затверджено перелік основних видів економічної діяльності, стосовно яких здійснюються обмежувальні протиепідемічні заходи, запроваджені з метою запобігання поширенню на території окремих адміністративно-територіальних одиниць COVID-19, що призводять до тимчасової зупинки роботи суб'єктів господарювання, в яких працюють застраховані особи, та фізичних осіб – підприємців, а також порядок здійснення протиепідемічних заходів під час організації та проведення виборів.

У грудні 2020 року Верховною Радою України було прийнято рішення про надання підтримки громадянам та бізнесу, що постраждали від запровадження карантину, шляхом одноразової виплати у розмірі 8 тис. грн. Фізичним особам –

підприємцям першої групи надали «податкові канікули», звільнивши їх від сплати єдиного соціального внеску та єдиного податку до травня 2021 року. Окремим підприємцям було списано податковий борг. Аналогічний захід щодо одноразової виплати у розмірі 8 тис. грн. був проведений вдруге для найманих працівників та фізичних осіб – підприємців у квітні 2021 року, але право на таку допомогу отримали лише ті, хто перебував у «червоній» зоні карантину. Проте такі виплати не вирішили усіх проблем, що виникли внаслідок запровадження локдаунів, оскільки втрати підприємців та найманих працівників значно перевищили розмір наданої допомоги. Тож у країні відбулися протести проти запровадження як заходів жорсткого карантину, так і проти так званого карантину «вихідного дня».

Варто також зазначити, що у кінці 2020 року у світі розпочалась вакцинація населення проти COVID-19. Україна до цього процесу долучилась наприкінці лютого 2021 року. Проте вже у березні 2021 року в Україні розпочалася третя хвиля пандемії, яка відзначилась черговим запровадженням жорстких обмежувальних заходів у регіонах з «червоним» рівнем епідемічної небезпеки, та посиленням обмежувальних заходів у інших регіонах з метою запобігання їх потрапляння у «червону» зону.

У травні 2021 року зі зниженням рівня захворюваності обмежувальні заходи також було пом'якшено. А з 17 червня 2021 р. рішенням Уряду від 16.06.2021 р. № 611 в Україні на всій території країни встановлений «зелений» рівень епідемічної небезпеки, який також передбачає низку обмежень та заборон для громадян, іноземців, державних та недержавних інституцій, а сам карантин продовжено до 01.10.2021 року.

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що стрімке поширення COVID-19 до масштабів пандемії призвело до **посилення державного** регулювання діяльності недержавних інституцій та впливу держави на життєдіяльність громадян та суспільства. При цьому запровадження жорстких обмежувальних заходів не дало тривалого результату щодо запобігання поширенню COVID-19, проте завдало значної шкоди в економічній та соціальній сферах.

Водночас, переважна більшість провідних країн світу продовжують карантинні заходи і надалі, послаблюючи або посилюючи їх залежно від епідемічної ситуації. Адже хвороба не відступила. Тож органам державної влади України необхідно розробити і запропонувати громадянам країни та суб'єктам господарювання незалежно від підпорядкування та форми власності ефективні та дієві заходи для мінімізації ризиків, пов'язаних із загрозою для життя і здоров'я людей внаслідок виникнення пандемії світового масштабу. Для цього в країні, серед іншого, необхідно:

проаналізувати дієвість обмежувальних заходів, що вживаються для запобігання поширенню COVID-19, та економічні й соціальні наслідки тривалого їх збереження для суспільства та економіки країни. На підставі проведеного аналізу визначити оптимальний термін тривалості карантинних обмежень, який буде максимально ефективним для запобігання поширенню хвороби і, водночас, не завдасть фатальної шкоди економічній та соціальній сферам;

підготувати план заходів економічного та соціального характеру для забезпечення безперешкодного функціонування інституцій критичної інфраструктури,

а також тих, що здійснюють виробництво товарів, виконання робіт і надання послуг, важливих для забезпечення життєдіяльності населення в кризових умовах;

вжити заходів для завершення медичної реформи скоригувавши її відповідно до сьогоденних реалій, налагодити вітчизняне виробництво медичних засобів, необхідних для здійснення протиепідемічних заходів, створити їх необхідні резерви на державному та місцевому рівнях;

забезпечити дієвість системи кризового реагування на масштабні надзвичайні ситуації та безперебійне функціонування об'єктів критичної інфраструктури в кризових умовах та в умовах запровадження обмежувальних заходів внаслідок виникнення нових глобальних викликів природного, техногенного або воєнного характеру;

підготувати та прийняти необхідні законодавчі та інші нормативно-правові акти, які, за умов запровадження тотального карантину, а також в умовах особливих правових режимів, особливого періоду тощо, унормовують роботу посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування у дистанційному режимі, а також регламентуватимуть забезпечення їх необхідними технічними засобами на цей період (у тому числі щодо ідентифікації особи, забезпечення збереження державної таємниці тощо) з метою створення умов для безперервності виконання ними функцій публічного управління та забезпечення національної безпеки на всіх рівнях.

Крім того, доцільно розглянути можливість встановлення на постійній основі різного часу початку та закінчення роботи для державних та недержавних інституцій, у тому числі соціальної сфери, з одного боку як захід для уникнення масового скупчення людей у транспорті у так звані години «пік» з метою профілактики розповсюдження інфекційних хвороб, з іншого – з метою розвантаження транспортної інфраструктури міст.

Підсумовуючи проведене дослідження варто зауважити, що оптимізуючи державне регулювання діяльності інституцій, у тому числі в критичних умовах ізоляції в результаті запровадження обмежувальних заходів внаслідок пандемії, не слід забувати про те, що така оптимізація у підсумку не повинна призвести до появи нових загроз, збільшення існуючих небезпек та зростання рівня ризику для безпеки людини, суспільства та їх життєдіяльності, а також для держави та довкілля, до яких може призвести послаблення контролю за господарською діяльністю інституцій, негативні наслідки якої становлять підвищену небезпеку.

2. Специфіка державного регулювання господарської діяльності в умовах особливих правових режимів

Незважаючи на досягнення науково-технічного прогресу, людство продовжує залишатись уразливим від наслідків природних та техногенних катастроф. Крім того, світовій спільноті не вдається дієво протистояти збройній агресії з боку окремих країн та терористичним атакам екстремістських угруповань. До цього переліку слід додати ще й те, що в Україні в умовах проведення операції Об'єднаних сил та існуючої ймовірності запровадження особливих правових режимів, деструктивна діяльність

окремих недержавних інституцій (зокрема, суб'єктів господарювання, політичних партій, громадських об'єднань, ОМС), може призвести до виникнення ризиків та загроз для національної безпеки країни. Все це вимагає від державних органів пошуку та запровадження дієвих засобів державного регулювання для адекватного реагування на ймовірні загрози з метою їх своєчасного виявлення та нейтралізації.

Конституція України та закони України передбачають можливість введення в Україні або окремих її місцевості особливих правових режимів:

надзвичайного стану – «особливого правового режиму, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та ОМС відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та ОМС, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень»;

воєнного стану – «особливого правового режиму, що вводитьися 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 ОМС 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»;

правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації – «особливого правового режиму, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації».

За таких умов виникає потреба у чіткому визначенні правил поведінки суб'єктів державного регулювання, які діють у умовах особливих правових режимів, що зумовлюють особливості правового регулювання забезпечення національної безпеки. А також встановлення чітких норм, які регламентують діяльність інституцій в умовах запровадження зазначених правових режимів.

Підставою для їх введення є наявна небезпека, що загрожує національним інтересам та неможливість подолання цієї небезпеки іншими засобами, крім уведення особливих правових режимів. При цьому спеціальні закони України передбачають

надання органам державної влади, ОМС та військовому командуванню, на які покладається здійснення заходів щодо впровадження і забезпечення дії певного особливого правового режиму, додаткових повноважень.

Зазначені закони передбачають, що в інтересах національної безпеки та громадського порядку, оборони та цивільного захисту з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, протидії диверсійним проявам і терористичним актам, нормалізації життєдіяльності населення, а також для охорони здоров'я населення, захисту прав та свобод і законних інтересів інших людей на період запровадження особливих правових режимів Указами Президента України можуть запроваджуватися певні заходи.

Зважаючи на зазначене вважаємо за доцільне більш детально дослідити зміст заходів особливих правових режимів, які можуть бути запроваджені внаслідок їх введення, з метою визначення їх впливу на діяльність інституцій, а також встановити як змінюються повноваження суб'єктів державного регулювання їх діяльності в умовах запровадження таких режимів.

Аналіз змісту заходів правових режимів свідчить про те, що їх запровадження в повному обсязі або у будь-якій комбінації здійснюватиме суттєвий вплив на діяльність інституцій в бік її обмеження в інтересах національної безпеки.

Варто також зазначити, що відмінністю правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації від правових режимів надзвичайного та воєнного стану є той факт, що Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» передбачено можливість запровадження в межах такої зони заходів правового режиму надзвичайного стану відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». При цьому слід відмітити, що Закон України «Про боротьбу з тероризмом» також передбачає обмеження щодо здійснення діяльності інституцій, оскільки на вимогу керівників учасників антитерористичної операції підприємства, установи та організації, що знаходяться в районі її проведення, частково або повністю припиняють свою роботу. А переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Водночас слід зауважити, що для реалізації заходів правового режиму воєнного стану у визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану» випадках передбачається, що на територіях, де введено воєнний стан з метою забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення спільно із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів зазначеного режиму, оборони, громадського порядку та безпеки, цивільного захисту, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Зазначені адміністрації утворюються рішенням Президента України за поданням обласних держадміністрацій чи військового командування:

– у населених пунктах (в одному чи декількох селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють свої повноваження, покладені на них Конституцією та законами України, у тому числі

внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від їх виконання чи їх фактичного невиконання;

– у районі (області) у разі не скликання сесії районної (обласної) ради у строки, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», або з метою здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку, оборони та безпеки. У разі прийняття рішення про утворення таких військових адміністрацій їх статусу набувають районні (обласні) держадміністрації, а голови відповідних держадміністрацій набувають статусу начальників військових адміністрацій.

Вищезазначені військові адміністрації, утворені у зв'язку з не скликанням сесії відповідної ради у строки, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, яка обрана після скасування воєнного стану. А у випадку створення районних (обласних) військових адміністрацій для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку, оборони та безпеки вони здійснюють свої повноваження до скасування воєнного стану.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації (у разі їх утворення).

Вищезазначене свідчить про те, що особливі правові режими є спеціальними правовими режимами життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Крім того, вони суттєво змінюють правовий статус суб'єктів території, на якій вводяться, а у деяких випадках – систему органів виконавчої влади й ОМС, встановлюють заходи, що застосовуються для врегулювання ситуації.

Окрім вищезазначених правових режимів, на нашу думку, до особливих також можна віднести режим у районі проведення антитерористичної операції. Цей режим визначається як «особливий порядок, який може вводиться в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачає надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених Законом України «Про боротьбу з тероризмом» спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних органів, ОМС, підприємств, установ, організацій».

У районі проведення такої операції можуть вводиться тимчасово обмеження прав і свобод громадян. При цьому на вимогу керівників учасників антитерористичної операції підприємства, установи та організації, що знаходяться в районі проведення антитерористичної операції, частково або повністю припиняють свою роботу. А також може запроваджуватись порядок переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції.

Зазначений Порядок передбачає створення при оперативному штабі з управління антитерористичною операцією координаційного центру з питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до смуги безпеки вздовж лінії

зіткнення з метою прийняття рішення про включення суб'єктів господарювання до відповідних переліків для переміщення. Для включення до зазначених переліків до Державної фіскальної служби України (далі – ДФС) подається заява.ДФС здійснює її реєстрацію, проводить перевірку та надсилає подання вищезазначеному координаційному центру про прийняття рішення щодо включення суб'єктів господарювання до відповідних переліків. Координаційний центр, у свою чергу, приймає рішення про розгляд подання і матеріалів до них та включення суб'єктів господарювання до відповідних переліків.

Проте, у виняткових випадках за рішенням координаційного центру та за погодженням з керівником антитерористичної операції з метою оперативного реагування, запобігання та подолання наслідків виникнення особливих соціальних чи економічних обставин, пов'язаних із загрозою життю та здоров'ю людей, порушенням нормальних умов життєдіяльності та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, які унеможливають дотримання вимог Порядку, через лінію зіткнення можуть бути переміщені товари без визначених у ньому обмежень.

Також слід зауважити, що для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, ОМС у випадках, встановлених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», у районі проведення антитерористичної операції можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації – «тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при СБУ (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції».

Військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України:

– в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких відповідні ради та/або їх виконавчі органи не здійснюють повноваження, покладені на них Конституцією та законами України, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску чи самоусунення від виконання своїх повноважень або їх фактичного невиконання;

– у районі (області) у разі не скликання сесії відповідно районної (обласної) ради у строки, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», або для здійснення керівництва у сфері забезпечення безпеки та громадського порядку. У разі прийняття рішення про утворення зазначених адміністрацій їх статусу набувають відповідні районні (обласні) держадміністрації, а статусу керівників військово-

цивільних адміністрацій – голови відповідних районних (обласних) держадміністрацій.

Щодо державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки в умовах збройної агресії з боку Російської Федерації, то слід зазначити, що окремими законами України передбачаються певні заходи протидії. Їх метою є зменшення негативного впливу російської агресії на особу, суспільство та державу. У зв'язку з цим вітчизняне законодавство передбачає низку норм, якими керуються у своїй діяльності суб'єкти зазначеного державного регулювання.

Так, «у разі збройного конфлікту, тимчасової окупації, проведення антитерористичної операції Мін'юст України може прийняти рішення про тимчасове блокування доступу до Єдиного державного реєстру державних реєстраторів, що діють на відповідній території (нотаріальному окрузі)». Зокрема, це торкається і діяльності недержавних інституцій, які є суб'єктами державної реєстрації (приватних нотаріусів, а також виконавчих органів сільських, селищних та міських рад.

Закон про ліцензування передбачає здійснення органами ліцензування перевірки документів, «що підтверджують відсутність здійснення контролю за діяльністю здобувача ліцензії, ліцензіата, у значенні, наведеному у статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції», резидентами держав, що здійснюють збройну агресію проти України, у значенні, наведеному у статті 1 Закону України «Про оборону України».

Вищезазначений Закон встановлює, що ліцензійні умови у спеціальних вимогах до суб'єкта господарювання можуть містити обмеження щодо здійснення над суб'єктом господарювання вищезазначеного контролю.

Крім того, «акт про документальне підтвердження встановлення контролю за діяльністю ліцензіата у значенні, наведеному у статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції», резидентами держав, що здійснюють збройну агресію проти України, у значенні, наведеному у статті 1 Закону України «Про оборону України» є підставою для прийняття рішення про анулювання ліцензії на право провадження господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, повністю або частково.

Варто також зазначити, що Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» запроваджено мораторій на проведення перевірок органами і посадовими особами, уповноваженими законами здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, згідно з яким їм «у період та на території проведення антитерористичної операції тимчасово забороняється проведення планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у зоні проведення антитерористичної операції, крім позапланових перевірок суб'єктів господарювання, що відповідно до затверджених Кабінетом Міністрів України критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності віднесені до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику».

Крім того, зазначений Закон передбачає особливості державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, зокрема:

«для осіб, які зареєстровані та переселилися з території проведення антитерористичної операції в період її проведення, реєстрація фізичної особи-підприємця здійснюється державними реєстраторами за адресою тимчасового проживання без вимоги державних реєстраторів реєстраційних служб територіальних органів Мін'юсту України в областях та місті Києві наявності реєстрації місця проживання за місцем проведення реєстраційних дій;

проведення реєстраційних дій щодо зміни місцезнаходження юридичних осіб та місця проживання фізичних осіб-підприємців, місцезнаходженням/місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції, здійснюється щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців державними реєстраторами реєстраційних служб територіальних органів Мін'юсту України в областях та місті Києві;

проведення реєстраційних дій, пов'язаних із зміною складу засновників (учасників) та керівників юридичних осіб, що знаходяться в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та в населених пунктах, розташованих на лінії зіткнення, на період проведення антитерористичної операції забороняється».

Крім того, зазначений Закон також передбачає, що «під час проведення антитерористичної операції в населених пунктах, розташованих на лінії зіткнення, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження, можливе проведення для юридичних осіб публічного права реєстраційних дій, пов'язаних із зміною складу засновників (учасників) та керівників, та для юридичних осіб приватного права реєстраційних дій, пов'язаних із зміною складу засновників (учасників) та керівників, за умови, що документи подаються у паперовій формі особисто засновниками (учасниками) та керівником такої юридичної особи приватного права».

Вищезгаданим Законом також встановлено, що «ліцензії та ДДХ, видані суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, строк дії яких закінчився у період її проведення, вважаються такими, що продовжили свою дію на період проведення антитерористичної операції».

Варто також зазначити, що згідно з вимогами Закону України «Про видавничу справу» «видавнича продукція, що має походження або виготовлена та/або ввозиться з території держави-агресора, тимчасово окупованої території України, може бути ввезена на митну територію України та розповсюджена на її території за умови наявності відповідного дозволу, крім видавничої продукції, що ввозиться громадянами в ручній поклажі або супроводжуваному багажі загальною кількістю не більше 10 примірників».

При цьому, ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику в інформаційній сфері, яким є Міністерство культури та інформаційної політики, забезпечує реалізацію Закону України «Про видавничу справу», «шляхом видачі (відмови у видачі, переоформлення, видачі дублікату, анулювання) дозволу на

ввезення видавничої продукції, що має походження або виготовлена та/або ввозиться з території держави-агресора, тимчасово окупованої території України, на митну територію України», який є ДДХ відповідно до «Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», затвердженого відповідним законом.

Його видача або відмова, переоформлення, анулювання та видача дубліката здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про адміністративні послуги», Закону про дозвільну систему в «Порядку видачі (відмови у видачі, анулювання) дозволу на ввезення видавничої продукції, що має походження або виготовлена та/або ввозиться з території держави-агресора, тимчасово окупованої території України», затвердженому Кабінетом Міністрів України.

Порядок видачі (відмови у видачі, анулювання) дозволу на ввезення видавничої продукції, що має походження або виготовлена та/або ввозиться з території держави-агресора, тимчасово окупованої території України визначає, що його видача здійснюється Держкомтелерадіо, яке для проведення аналізу та оцінки видавничої продукції щодо віднесення її до такої, яка не дозволена до розповсюдження на території України, формує експертну раду, до складу якої входять представники органів державної влади, галузевих асоціацій, спілок, видавців, громадського експертного середовища, провідних діячів культури, мистецтва, науки і освіти, медіаекспертів, соціальних психологів та інших фахівців інформаційної сфери. Крім того, Держкомтелерадіо розробляє та затверджує критерії оцінки видавничої продукції, дозволеної до розповсюдження на території України, за якими на митну територію України для розповсюдження не може бути ввезена видавнича продукція, яка за своїм змістом:

«спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади;

пропагує війну, вчинення терористичних актів;

розпалює міжетнічну, расову, релігійну ворожнечу;

пропагує державу-агресора, зокрема її органи влади, представників органів влади, працівників культури та інших сфер держави-агресора, які публічно підтримують окупацію території України;

спрямована на пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки;

використовує шаржування державних символів України (Державного Герба, Державного Прапора, Державного Гімну) у будь-якому вигляді».

Проте з 31.10.2019 видачу зазначеного дозволу згідно з Положенням здійснює Міністерство культури та інформаційної політики України.

Питання для самоконтролю та поглибленого самостійного опрацювання студентами

1. У чому полягають особливості державного регулювання господарської діяльності в умовах COVID-19?
2. У чому полягає специфіка державного регулювання господарської діяльності

в умовах особливих правових режимів?

3. Якою, на Вашу думку, має бути оптимізація компетенцій органів державної влади щодо державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки?

4. Назвіть основні напрями удосконалення державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграційних процесів в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн?

ОРИЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ІСПИТУ З ДИСЦИПЛІНИ

1. Чинники, які зумовлюють доцільність державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
2. Суб'єкти господарювання та види їх діяльності як об'єкт державного регулювання.
3. Принципи та методи державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
4. Історія державного регулювання діяльності інституцій на українських землях за часів Київської Русі (XI-XII ст.).
5. Історія державного регулювання діяльності інституцій на українських землях в Литовсько-Польську добу (XIV- XVI ст.).
6. Історія державного регулювання діяльності інституцій на українських землях в за часів Гетьманщини (XVII-XVIII ст.).
7. Історія державного регулювання діяльності інституцій на українських землях в XIX–XX століттях.
8. Державне регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки в Україні (1991–2023 рр.).
9. Державні суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
 - Верховна Рада України як суб'єкт регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
 - Кабінет Міністрів України як суб'єкт регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
 - Міністерство юстиції України як суб'єкт регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
 - Міністерство економіки України як суб'єкт регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
 - Державна регуляторна служба як суб'єкт регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
 - Місцеві державні адміністрації як суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
 - Органи місцевого самоврядування як суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
 - Судові органи як суб'єкти регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
10. Недержавні інституції як суб'єкти державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
11. Механізм державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
12. Місце державної реєстрації в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
13. Зміст ліцензування та його значення в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
14. Роль дозвільної системи в державному регулюванні господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.
15. Державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності.
16. Інші заходи та засоби державного регулювання господарської діяльності у

контексті забезпечення національної безпеки.

17. Особливості державного регулювання господарської діяльності в умовах COVID-19.

18. Специфіка державного регулювання господарської діяльності в умовах особливих правових режимів.

19. Оптимізація компетенцій органів державної влади щодо державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки.

20. Удосконалення державного регулювання господарської діяльності у контексті забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграційних процесів в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ТА ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Основна (Базова):

1. Ситник Г.П., Орел М.Г. Публічне управління у сфері національної безпеки: підручник /за заг.ред. Г.П.Ситника, Київ: Видавець Кравченко Я.О. 2020. 360 с.
2. Публічне управління та адміністрування у сфері національної безпеки: (системні, політичні та економічні аспекти): словник-довідник / С.П.Завгородня, М.Г.Орел, Г.П.Ситник [уклад.] /за заг.ред. Д.В.Неліпи, Є.О.Романенка, Г.П.Ситника, Київ: Видавець Кравченко Я.О. 2020. 380 с.
3. Клименко Н. Г. Державне регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки: монографія. Київ: «Видавництво Людмила», 2020. 342 с.

б) додаткова література

4. Глобальна та національна безпека: підручник / авт.кол.: В.І.Абрамов, Г.П.Ситник, В.Ф.Смоляннюк та інш.; за заг.ред. Г.П.Ситника. Київ; НАДУ, 2016.784 с.

в) законодавчі та нормативні акти

5. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>
6. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії: Закон України від 11.01.2000 р. № 1370-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1370-14#Text>
7. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15/ed20200703#Text>
8. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.07.2000 р. № 908-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>
9. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19/ed20200701#Text>
10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
11. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>
12. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

г) електронні ресурси

1. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Офіційний сайт Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua>
3. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua>
4. Офіційний сайт національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>

5. Офіційний сайт наукової бібліотеки імені М. Максимовича URL:
<http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/iir/library/index.php>

6. Аналітичні доповіді Національного інституту стратегічних досліджень. URL:
<https://niss.gov.ua/publikacii/analitichni-dopovidi>

Навчальне видання

КЛИМЕНКО Наталія Григорівна

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Конспект лекцій

для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти, які навчаються за освітньо-професійною програмою «Стратегічний менеджмент у сфері національної безпеки» за спеціальністю 256 «Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)» галузі знань 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону»

Видання подається в авторській редакції