https://doi.org/10.32849/2409-9201.2024.24.51

УДК 346.5:342.537

ОСНОВНІ НЕДОЛІКИ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Олена ГОНЧАРЕНКО

доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник

Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України (Київ)

Під час дії правового режиму воєнного стану в Україні було прийнято низку законів, а суб'єктами права законодавчої ініціативи подано численні проекти, які прямо стосуються підприємницької діяльності або ж пов'язані із санкціями щодо держави-агресора та її резидентів. За цього стану залишаються важливими вимоги дотримання якості проектів як гарантії забезпечення ефективності законодавства у сфері господарювання.

До основних недоліків законопроектів у сфері господарювання під час дії правового режиму воєнного стану можна віднести: відсутність концепції проекту (належного обґрунтування); неналежне техніко-юридичне виконання проекту (проблеми із використанням юридичної термінології, неузгодженість положень проекту із чинним законодавством, внутрішні неузгодженості); відсутність належного механізму реалізації; несистемність пропонованих змін (потрібен інший шлях вирішення проблеми, ніж це пропонується у проекті, положення уже передбачені законодавством, проект потребує внесення змін у декілька законів). Наявність значної кількості проектів щодо однієї проблеми свідчить про довільне використання народними депутатами ресурсу необмеженого права законодавчої ініціативи.

Лавинне збільшення кількості проек-

UDC 346.5:342.537

THE MAIN DEFECTS OF THE DRAFT LAWS IN THE SPHERE OF ECONOMIC ACTIVITY IN THE CONDITIONS OF THE LEGAL REGIME OF THE MARTIAL STATE

Honcharenko, Olena M.

Doctor of Law Sciences, Associate Professor,
Leading Researcher

Academician F.H. Burchak Scientific Research Institute of Private Law and Entrepreneurship of the NALS of Ukraine (Kyiv)

During the legal regime of martial law in Ukraine, a number of laws were adopted, and the subjects of the law of legislative initiative submitted numerous projects that directly relate to business activities or are related to sanctions against the aggressor state and its residents. Under this condition, the requirements for compliance with the quality of projects remain important as a guarantee of ensuring the effectiveness of legislation in economic activity.

The main shortcomings of draft laws in the field of economy during the legal regime of martial law include: lack of project concept (proper justification); improper technical and legal implementation of the project (problems with the use of legal terminology, inconsistency of project provisions with current legislation, internal inconsistencies); lack of proper implementation mechanism; non-systematic nature of the proposed changes (a different way of solving the problem than proposed in the project is required, the provisions are already provided for by legislation, the project requires amendments to several laws). The presence of a significant number of projects related to one problem indicates the arbitrary use by deputies of the resource of the unlimited right of legislative initiative.

The rapid increase in the number of projects in the field of economy leads to

тів у сфері господарювання призводить до надмірної завантаженості відповідних органів державної влади, які здійснюють їх правовий аналіз. У результаті цього, зусилля державних службовців і Апарату Верховної Ради України і відповідних міністерств зосереджуються на тому, щоби проводити аналіз неякісних проектів, які не мають ні належного обґрунтування щодо доцільності їх прийняття, ні адекватного техніко-юридичного виконання.

Ключові слова: якість законопроекту, сфера господарювання, підприємницька діяльність, верховенство права, правова визначеність, правовий режим воєнного стану, право власності, санкції

excessive workload of the relevant state authorities, which carry out their legal analysis. As a result, the efforts of civil servants and the Secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine and relevant ministries are focused on analyzing low-quality projects that have neither proper justification for their adoption nor adequate technical and legal implementation.

Keywords: quality of the draft law, business sphere, entrepreneurial activity, rule of law, legal certainty, legal regime of martial law, property rights, sanctions

Запровадження правового режиму воєнного стану призвело до обмеження прав людини і громадянина в Україні, зокрема і права на підприємницьку діяльність. Відповідно до ч. 2 ст. 64 Конституції України «В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень». Такі обмеження стосуються перш за усе свободи підприємницької діяльності: вибору контрагентів, товарів та послуг. Згідно із ч. 1 ст. 63 Господарського кодексу України «підприємці мають право без обмежень самостійно здійснювати будь-яку підприємницьку діяльність, яку не заборонено законом». Слід зауважити, що хоча у Конституції і передбачено обов'язок щодо визначення строку дії обмежень прав людини і громадянина, однак наразі встановлення такого строку навіть залежно від терміну дії правового режиму воєнного стану видається недоцільним, оскільки складно уявити гіпотетично ситуацію співпраці з контрагентами держави-агресора у майбутньому. Тривале та глобальне порушення росією норм міжнародного права не тільки на прикладі України, а й в інших державах, доводить основне, що економічна співпраця з державою-агресором та її резидентами – це торгівля на крові, що тільки допоможе підтримувати війну, призведе до масових вбивств. Отже, заборона торгівлі з державою-агресором та її резидентами має бути всеохоплюючою та не тільки тривати на час війни, а й впродовж багатьох століть. Законопроектна робота є важливою складовою діяльності не тільки народних депутатів України, а й у цілому держави. Від якості прийнятих законів залежить справедливе врегулювання господарських відносин в умовах воєнного стану. Тому питання систематизації недоліків проектів законів допоможе об'єктивно оцінити сучасний стан законопроектної роботи та, сподіваюсь, врахувати їх для подальшого недопущення під час відповідного виду роботи.

Питання якості законів та законопроектів піднімалися активно вченими у більш загальному характері, без конкретизації щодо певного виду відносин. Зокрема, у працях таких науковців: М. І. Козюбри, Х. Ксантакі, А. М. Ришелюка, В. В. Рєзнікової, Н. М. Пархоменко, М. О. Теплюка, З. О. Погорєлової, В. С. Щербини та інших. Тому, актуальним залишається проблематика недоліків проектів законів у сфері господарювання.

Метою статті є визначення основних недоліків законопроектів у сфері господарювання в умовах правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Особливістю предмету законопроектів у сфері господарювання стало подання пропозицій та їх прийняття щодо: посилення санкційного законодавства; вилучення майна російської федерації та її резидентів; припинення низки міжнародних договорів, які укладалися з російською федерацією; відшкодування шкоди фізичним та юридичним особам (суб'єктам господарювання), що пов'язана з агресією; діяльності

об'єктів критичної індустрії; посилення законодавства з публічних закупівель та волонтерської діяльності, що пов'язані із військовими потребами; удосконалення інвестиційного та інноваційного законодавства; імплементації численних положень законодавства ЄС тощо [1, с. 289]. За час дії правового режиму воєнного стану в Україні її парламентом було прийнято низку законів, а суб'єктами права законодавчої ініціативи подано численні проекти, які прямо стосуються підприємницької діяльності або ж пов'язані із санкціями щодо держави-агресора та її резидентів. Крім того, окремий блок становлять закони та проекти, які стосуються діяльності органів державної влади, які пов'язані із управлінням арештованими активами, наприклад проекти спрямовані на підвищення ефективності управління активами Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Зважаючи на приписи ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», законопроекти, у яких визначаються повноваження органів державної влади та стосуються економічного сектору, мають бути максимально чіткими та зрозумілими. Згідно із ч. 1 ст. 63 Господарського кодексу України «підприємці мають право без обмежень самостійно здійснювати будь-яку підприємницьку діяльність, яку не заборонено законом.

Якість закону значною мірою залежить від того, наскільки його зміст враховує необхідність регулювання відповідних суспільних відносин, наскільки правильно цей зміст визначений з позиції юридичної техніки» [2]. Якість закону також залежить і від якісної експертизи законопроектів, яка може проходити у різних інституціях: у відповідних органах виконавчої влади (наприклад Міністерстві юстиції України, Міністерстві економіки України тощо), Апараті Верховної Ради України, Дослідницькій службі, у наукових та науково-дослідних організаціях тощо. Від ґрунтовної експертизи, яка полягає у висновках щодо відповідності верховенству права, системності законодавству, дотриманні техніко-юридичним вимогам та потреби у правову регулюванні залежить потім і практична реалізація прийнятих норм. З часом кількість експертиз законопроектів тільки збільшується. Чи призведе це до підвищення якості законів? Особливо, якщо це стосується підприємницької діяльності. Крім того, збільшується кількість законопроектів, які м'яко кажучи, не відповідають вимогам законодавчої техніки та і саме ідея необхідності їх прийняття виявляється сумнівною.

Проблематику якості законів слід розглядати у контексті верховенства права (ст. 8 Конституції України), зокрема його елементу «юридична визначеність», котрий вимагає, щоб норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними. На необхідність дотримання принципу юридичної визначеності звертав увагу і Конституційний Суд України (п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017). Крім цього, у п. 46 Доповіді Венеціанської комісії № 512/2009 «Про правовладдя» (the Rule of Law), ухваленій на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року визначено, що юридичні норми мають бути «зрозумілими й точними» [3]. На думку Хелен Ксантакі «Ефективність досягається завдяки фроновій методології, оскільки вона розміщує розробку законодавства в контексті регулятивних зусиль. Це просуває ідею, що законодавство є інструментом регулювання. Таким чином, якість законодавства вимірюється внеском тексту в досягнення бажаних результатів регулювання» [4, с. 59]. З такою думкою варто погодитися, адже поєднання ідеї регулювання з правильно технічно складеним документом є тим інструментом, який допоможе на початковому етапі існування проекту забезпечити якість документу.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторні органи, до яких відноситься і Верховна Рада України, затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом. Згідно із ч. 1 ст. 15 цього ж закону «Порядок планування діяльності Верховної Ради

України з підготовки проектів законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, порядок розгляду цих проектів законів Верховною Радою України, порядок забезпечення принципу прозорості та врахування громадської думки у здійсненні Верховною Радою України державної регуляторної політики, а також порядок відстеження результативності та перегляду законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, визначаються законом про Регламент Верховної Ради України з урахуванням вимог цього Закону».

Кожен рік парламентом затверджується План законопроектної роботи Верховної Ради України, однак більшість проектів подаються поза планом, що і призводить до збільшення проектів, які є неякісними з огляду на поспішний характер їх підготовки та подання, що часто вказує на відсутність концепції проекту нормативно-правового акту та належного обґрунтування. Однак поряд з певними негативними тенденціями, важливим залишається подання проектів, які є вчасними, особливо враховуючи швидкі зміни та правовий режим воєнного стану. Тому, експертиза законопроектів і допомагає визначити положення, які будуть такими, що призведуть до порушення принципів верховенства права або ж правової визначеності.

З. О. Погорєлова визначає такі недоліки у сфері законотворчої діяльності: 1. Надмірність законодавчого регулювання, зарегульованість суспільних відносин. 2. Недоліки політичного узгодження законопроектів. 3. Низька роль комітетів парламенту у законодавчому процесі, слабкі механізми взаємодії головного комітету по законопроекту із іншими комітетами, недостатня прозорість діяльності парламентських комітетів і парламенту в цілому. 4. Несистемність законопроектної роботи і відповідного внесення змін до чинного законодавства [5, с. 26-28]. Погоджуючись у цілому із наведеними загальними недоліками у законотворчій діяльності, хочеться доповнити, що у Верховній Раді Україні здійснюють діяльність не тільки комітети, а й інші організаційні одиниці дотичні до законопроектної роботи. Серед них слід назвати Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління. Видається, що популяризація їх діяльності та привернення уваги до їх висновків призведе до підвищення ролі у законопроектній роботі та як наслідок покращення якості законопроектів. Отже, серед основних недоліків законопроектів у сфері господарювання можна назвати такі.

Відсутність концепції проекту. Відповідно до ч. 1 та ч. 2 ст. 27 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX (введення в дію відбудеться пізніше) концепція проекту нормативно-правового акта (далі - концепція) містить обраний підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта, описує нові права і обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин), а також прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації; розроблення концепції проекту кодексу або первинного закону є обов'язковим, розроблення концепції проектів інших нормативно-правових актів здійснюється за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності. Згідно із ч. 1 ст. 12 первинний закон - це закон, що системно регулює окрему сферу суспільних відносин.

Переважна більшість проектів законів у сфері господарювання подаються наразі народними депутатами України як суб'єктами права законодавчої ініціативи. Значна їх кількість стосуються внесення змін до уже чинних законів. Однак усе ж таки є окремі законопроекти щодо прийняття «нових (первинних)» законів.

Основним недоліком проектів, які подаються народними депутатами, є те, що вони не проходять попереднього обговорення та не відбувається розробка ідеї концепції проекту до його подання, навіть там, де це стосується регуляторних питань щодо господарської діяльності. Тому, наслідком довільного подання є наявність кількох проектів, які врегульовують одні і ті ж питання, і навіть не є альтернативними. Наприклад, на розгляді Верховної Ради України одночасно знаходилися такі проекти: реєстр. № 11185 від 18. 04. 2024 р.

«Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо удосконалення механізму захисту права власності», реєстр. № 11134 від 29. 03. 2024 р. «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо відповідальності за шкоду, завдану державі, Автономній Республіці Крим та територіальній громаді, та посилення захисту прав добросовісного набувача», реєстр. № 11135 від 29. 03. 2024 р. «Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо окремих аспектів посилення захисту прав добросовісного набувача», реєстр. № 11233 від 06. 05. 2024 р. «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо захисту прав власності добросовісного набувача»», які спрямовані на врегулювання аналогічних питань щодо захисту прав та інтересів добросовісного набувача. Наявність такої кількості проектів щодо однієї проблеми свідчить про довільне використання народними депутатами ресурсу необмеженого права законодавчої ініціативи.

Основна ідея «концепція» проекту реєстр. № 11233 від 06. 05. 2024 р. полягає у тому щоб доповнити ч. 2 ст. 388 ЦК приписом, згідно з яким «Дії органу державної влади або місцевого самоврядування щодо розпорядження майном презюмуються як правомірні та перший набувач (добросовісний набувач) не зобов'язаний вчиняти будь-яких дій щодо перевірки дотримання таким органом процедур щодо погодження або схвалення правочинів іншими органами державної влади або місцевого самоврядування». Пропонований проектом механізм захисту права власності добросовісного набувача призведе до розбалансування механізму захисту державної та комунальної власності, адже створить систему за якої така власність не буде належним чином захищена з огляду на те, що будь-які дії органу державної влади або місцевого самоврядування щодо розпорядження майном (навіть вчинені з порушенням вимог законодавства та у розріз з їх повноваженнями) будуть вважатися правомірними, що не відповідає ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Крім того, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначаються спеціальними законами, а не ЦК, що не враховано проектом. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 1 ЦК «до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом». Також слід зауважити, що ст. 233 Кримінального кодексу України встановлена відповідальність, за незаконну приватизацію державного, комунального майна, яка полягає у приватизації «державного, комунального майна шляхом заниження його вартості через визначення її у спосіб, не передбачений законом, або використання підроблених приватизаційних документів, а також сама приватизація майна, яке не підлягає приватизації згідно з законом, або приватизація неправомочною особою».

Причому низька якість поданих проектів торкається не тільки концепції проекту, а й їх технічного виконання. Наприклад, проектом № 11233 від 06. 05. 2024 р. пропонується доповнити новим п. 22 «Перехідні та прикінцеві положення» ЦК, згідно із якими «частина друга статті 388 цього Кодексу застосовується до цивільних відносин, що виникли, починаючи з 1 грудня 1991 року». Однак законотворець не звернув увагу на положення ч. 1 ст. 58 Конституції України відповідно до якої «Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи».

Також часто суб'єкти права законодавчої ініціативи забувають про усталену та законодавчо визначену термінологію та про те, що багато положень уже закріплено у законодавстві. Наприклад, у проекті реєстр. номер № 11238 від 07. 05. 2024 р. [6]. У ч. 3 ст. 12 «Прикінцеві та перехідні положень» цього проекту зазначається, що «Національна установа розвитку створюється шляхом трансформації Фонду розвитку підприємництва та є правонаступником всіх прав та зобов'язань Фонду розвитку підприємництва». Насамперед звертаємо увагу, що проект стосується створення однієї юридичної особи, на яку покладатимуться «функції із забезпечення фінансової та іншої підтримки розвитку та відбудови економіки

України виключно шляхом здійснення операцій з банками та іншими надавачами фінансових послуг та/або у співпраці з ними» (ст. 5 проекту). Проте така пропозиція не відповідає одному з основних правил законодавчої техніки, відповідно до якого «закон регулює суспільні відносини, а не вирішує конкретне питання для конкретної фізичної чи юридичної особи» [7]. Крім того, такий порядок створення конкретної юридичної особи, в тому числі з контрольним пакетом акцій у державній власності, суперечить закладеному у ст. 6 Конституції України принципу розподілу влади, а також визначеним у ст. ст. 85 та 116 Конституції України повноваженням Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Цивільним кодексом України визначається порядок створення (ст. 87 ЦК) та припинення юридичної особи в результаті реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації (ст. ст. 104 – 112 ЦК). У разі реорганізації юридичних осіб майно, права та обов'язки переходять до правонаступників. Однак праву України невідомий «шлях трансформації» юридичної особи, який не узгоджується із чинним законодавством. Крім того, що Фонд розвитку підприємництва (далі – Фонд) був створений на підставі Указу Президента України «Про Німецько-Український фонд» від 01. 06. 1998 р. № 574/98 та постанови Кабінету Міністрів України «Про Німецько-Український фонд» від 19. 04. 1999 р. № 628. Згідно із наказом Міністерства фінансів України від 11. 01. 2020 р. № 5 було змінено найменування Фонду на найменування «Фонд розвитку підприємництва» [8].

Тобто, відповідно до ч. 2 ст. 81 Фонд є юридичною особою публічного права, оскільки створений розпорядчим актом Президента України, органу державної влади. Згідно із ч. 1 ст. 1 проекту пропонується, що Національна установа розвитку буде, у разі прийняття проекту, юридичною особою приватного права, однак порядок трансформації особи публічного права в особу приватного права не відомий праву України та відповідно не має механізму реалізації. Незрозумілим залишається і порядок реєстрації «трансформованої» юридичної особи, адже Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» не встановлено такої процедури.

Положення уже передбачені законодавством. Як приклад можна навести проект реєстр. № 11003 від 08. 02. 2024 р. «Про внесення змін до статті 32 Кодексу цивільного захисту України щодо можливості передачі під час дії правового режиму воєнного стану в Україні в оренду суб'єктам господарювання захисних споруд цивільного захисту, які не перебувають у постійній готовності до використання за призначенням» [9].

Проектом пропонується доповнити ч. 13 ст. 32 Кодексу цивільного захисту України (далі - Кодекс) новим абзацом, у якому йдеться, що «Захисні споруди цивільного захисту (крім захисних споруд цивільного захисту, які перебувають у постійній готовності до використання за призначенням) під час дії правового режиму воєнного стану в Україні за наявності погодження місцевої державної адміністрації, на території якої розміщена відповідна захисна споруда, та у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, можуть бути передані в оренду суб'єктам господарювання для задоволення їх господарських потреб, зі збереженням цільового призначення таких споруд». Слід звернути увагу, що багато захисних споруд цивільного захисту під час дії правового режиму воєнного стану в Україні уже використовуються для захисту населення. Проектом же пропонується фактична передача в оренду суб'єктам господарювання для задоволення їх господарських потреб усіх захисних споруд, незалежно від того чи вони уже використовуються для захисту населення чи ні, що ставить під загрозу життя та здоров'я людини.

Проектом пропонується доповнити абз. 5 ч. 14 ст. 32 Кодексу, відповідно до якого «істотною умовою договору оренди захисної споруди цивільного захисту (її частини), яка перебуває у державній або комунальній власності, є умова щодо розірвання такого договору в односторонньому порядку у разі: 1) порушення порядку використання у мирний час захисної споруди цивільного захисту (її частини) для задоволення господарських, культурних і побутових потреб, а також порушення порядку використання захисної споруди цивільного захисту (її частини) під час дії правового режиму воєнного стану в Україні для задоволення господарських потреб суб'єктів господарювання». Слід зауважити, що форма

такого доповнення, яка пропонується проектом, говорить про те, що у договорі оренди захисної споруди цивільного захисту (її частини), яка перебуває у державній або комунальній власності, навіть, якщо він укладений був у мирний час, має бути обов'язково прописана умова, яка стосується його розірвання і під час дії правового режиму воєнного стану.

Однак така підстава уже передбачена абз. 6 ч. 14 ст. 32 Кодексу, згідно із якою «істотною умовою договору оренди захисної споруди цивільного захисту (її частини), яка перебуває у державній або комунальній власності, є умова щодо розірвання такого договору в односторонньому порядку у разі невиконання орендарем вимог частини шістнадцятої цієї статті, відповідно до якої «у разі приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її складових у режим підвищеної готовності, виникнення надзвичайної ситуації, введення надзвичайного стану та в особливий період захисні споруди цивільного захисту, споруди подвійного призначення, найпростіші укриття незалежно від форми власності повинні приводитись у готовність до прийому населення у термін, що не перевищує 24 годин, крім захисних споруд цивільного захисту, що перебувають у постійній готовності до використання за призначенням. Приведення захисної споруди цивільного захисту, споруди подвійного призначення, найпростішого укриття у готовність до прийому населення може передбачати необхідність звільнення такого об'єкта від майна третіх осіб.

У разі відмови орендаря звільнити захисну споруду цивільного захисту (її частину) у зазначений строк чи неможливості встановити його місцезнаходження здійснюється доступ до такої захисної споруди без отримання згоди її користувача (несанкціонований доступ) для приведення захисної споруди у готовність до прийому населення. Такий доступ здійснюється відповідно до положень статті 29 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»». Відповідно до абз. 13 ст. 1 Закону України «Про оборону України» особливий період — період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій.

«Хороша ідея проекту закону» та благі наміри суб'єкта права законодавчої ініціативи як основна причина неякісних проектів.

Як правило «хороша ідея» проекту не супроводжується належним механізмом реалізації. Крім того, така «хороша ідея» навпаки може призвести до непоправно негативних наслідків у сфері господарювання. Зокрема, можна навести приклад проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо механізму захисту права власності третіх осіб» реєстр. номер 11195 від 22. 04. 2024 р. [10]. Проектом пропонується доповнити Закон України «Про санкції» новою ст. 5-2 «Особливості застосування санкції, передбаченої пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону». У цьому законі уже встановлено згідно із ст. 5-1 «Підстави, умови та порядок стягнення активів фізичних або юридичних осіб в дохід держави» відповідний порядок щодо застосування санкції, передбаченої пунктом 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону «Про застосування санкції».

Також слід зауважити, що обраний у проекті шлях примусового стягнення в дохід держави пакету акцій (часток) для відновлення прав осіб, до яких санкції не застосовано, призведе до порушення права власності, гарантованого Конституцією України. Зокрема, ч.ч. 1, 4 Основного закону встановлено, що «кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним». Вказане зауваження стосується і приписів нової ст. 5-2 Закону України «Про санкції» та внесення змін до ст. 29 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю», відповідно до яких встановлюються «обмеження права учасника товариства бути присутнім на загальних зборах учасників, брати участь в обговоренні питань порядку денного і голосувати з питань порядку денного загальних зборів учасників встановлюються законом», оскільки «акції (частки) або інші цінні папери, зараховані на рахунки умовного зберігання (ескроу) в цінних паперах та/або рахунки

умовного зберігання (ескроу) відповідно до пункту 1 частини другої цієї статті, до моменту здійснення їх переказу на власні рахунки осіб, щодо яких санкції не застосовано (які дають право на участь в органах емітента/товариства) не враховуються при визначенні кворуму, не надають права на участь у загальних зборах акціонерів (учасників) товариства та при голосуванні в органах емітента/товариства». Такими приписами проекту власники позбавляються корпоративних прав щодо управління своєю власністю.

Крім того, пропонованим положенням не враховуються особливості захисту іноземних інвестицій та іноземного інвестора. Зокрема, пропозиції проекту можуть призвести до ускладнення відносин з міжнародними інвесторами, оскільки його приписи виглядають як експропріація та націоналізація іноземних інвестицій. Також слід зауважити на ризиках подання позовів до міжнародних судів: міжнародних комерційних арбітражних судів (постійно діючих та ad hoc), Міжнародного центру вирішення інвестиційних спорів. Україною укладено більше 70 двосторонніх угод щодо захисту іноземних інвестицій, у тому числі з США, Японією, Великою Британією та державами, які входять до ЄС, тобто з країнами, які надають нам гуманітарну та військову допомогу, тому прийняття пропонованих проектом положень створює загрозу національній безпеці України. Наприклад, відповідно до ст. 6 Угоди між Урядом України та Урядом Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії про сприяння і взаємний захист інвестицій «Інвестиції інвесторів будь-якої Договірної Сторони не будуть націоналізовані, експропрійовані або піддані заходам, які мають ефект, еквівалентний націоналізації чи експропріації (надалі іменується «експропріація») на території іншої Договірної Сторони, за виключенням тих випадків, коли це зроблено в суспільних інтересах, пов'язаних з внутрішніми потребами цієї Сторони на недискримінаційних засадах і супроводжується негайною та ефективною компенсацією» [11].

Також хотілося би зосередити увагу на деяких особливостях проектів, у яких розглядалися питання права на підприємницьку діяльність в умовах правового режиму воєнного стану. Так, був поданий проект «Про ветеранське підприємництва», згідно з преамбулою якого він «спрямований на створення сприятливих умов для започаткування та розвитку ветеранського підприємництва, підвищення його конкурентоспроможності, вирішення проблем реінтеграції ветеранів». Ідея подання проекту є важливою та такою, що заслуговує на підтримку. Проект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України. Однак механізми реалізації, які передбачалися у ньому потребують удосконалення, тому наразі проект виглядає доволі декларативним.

Ще один проект, однак який стосується «внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності розпорядження майном соціальної сфери та вдосконалення законодавства в сфері оренди» (проект реєстр. № 11071 від 11. 04. 2024 р. «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності розпорядження майном соціальної сфери та вдосконалення законодавства в сфері оренди») [12]. Зокрема, законопроектом пропонується доповнити новою частиною 2 статтю 16 Основ законодавства про охорону здоров'я (далі – Основи законодавства). Зокрема у проекті встановлюється, що об'єкти та майно державних і комунальних закладів охорони здоров'я, які більше трьох років не використовуються для надання медичної та/або реабілітаційної допомоги або послуг з медичного обслуговування населення (медичних послуг), можуть бути приватизовані. Подібна пропозиція, однак яка стосується закладів освіти, пропонується і щодо змін частини 4 статті 80 Закону України «Про освіту».

Слід зазначити, що унаслідок збройної агресії рф, збільшилася кількість громадян України, які потребують допомоги, у тому числі реалібітаційної, тому скорочення медичних закладів навряд чи досягне мети проекту щодо підвищення ефективності розпорядження майном соціальної сфери, адже таке майно навпаки скоротиться у своїй кількості, а повернути його до державної та комунальної власності буде неможливо. Тому, багато громадян України не отримають належну допомогу з боку держави.

Висновки. Отже, під час дії правового режиму воєнного стану залишаються важливими вимоги дотримання якості проекту як гарантії забезпечення ефективності законодавства у

сфері господарювання. До основних недоліків законопроектів у сфері господарювання під час дії правового режиму воєнного стану можна віднести: відсутність концепції проекту (належного обґрунтування); неналежне техніко-юридичне виконання проекту (проблеми із використанням юридичної термінології, неузгодженість положень проекту із чинним законодавством, внутрішні неузгодженості); відсутність належного механізму реалізації; несистемність пропонованих змін (потрібен інший шлях вирішення проблеми, ніж це пропонується у проекті, положення уже передбачені законодавством, проект потребує внесення змін у декілька законів).

Лавинне збільшення кількості проектів у сфері господарювання призводить до надмірної завантаженості відповідних органів державної влади, які здійснюють їх правовий аналіз. У результаті цього, зусилля державних службовців і Апарату Верховної Ради України і відповідних міністерств зосереджуються на тому, щоби проводити аналіз неякісних проектів, які не мають ні належного обґрунтування щодо доцільності їх прийняття ні адекватного техніко-юридичного виконання.

Посилання:

1. Гончаренко О.М. Правова експертиза законопроектів у сфері господарювання в умовах євроінтеграції та дії правового режиму воєнного стану. Приватне право і підприємництво. 2023. Вип. 23. С. 283-290.

2. Теплюк М. (2009). Уведення закону в дію: проблема правового регулювання. Віче. 2009. № 4.

3. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Доповідь про правовладдя (ухвалена на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року). Страсбург, 4 квітня 2011 року. Дослідження № 512/2009. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr.

4. Xanthak H. (2013). Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born IALS. Student Law Review. Volume 1, Issue 1, Autumn. P 57-70.

5. Погорєлова З.О. (2021). Проблеми удосконалення законотворчої діяльності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. № 68. С. 25-29.

6. Проект Закону «Про Національну установу розвитку» № 11238 від 07.05.2024 URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44168.

7. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (2014). (Методичні рекомендації) URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf.

8. Статут Фонду розвитку підприємництва. URL: https://bdf.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/Statut-FRP-14-12-2023.pdf.

9. Проект закону «Про внесення змін до статті 32 Кодексу цивільного захисту України щодо можливості передачі під час дії правового режиму воєнного стану в Україні в оренду суб'єктам господарювання захисних споруд цивільного захисту, які не перебувають у постійній готовності до використання за призначенням» реєстр. № 11003 від 08.02.2024. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43682.

10.Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо механізму захисту права власності третіх осіб» реєстр. номер 11195 від 22.04. 2024 URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44079.

11.Угода між Урядом України та Урядом Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії про сприяння і взаємний захист інвестицій від 10.02.1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826_018#Text.

12. Проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності розпорядження майном соціальної сфери та вдосконалення законодавства в сфері оренди») реєстр. № 11071 від 11.04.2024 URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43809.

Статтю було подано	09.06.2024	The article was submitted
Статтю було прийнято	05.07.2024	The article was accepted