МІЖНАРОДНИЙ РІВЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ОСОБИ НА ПІДПРИЄМНИЦЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ

МЕЛЬНИК Микола Петрович - кандидат юридичних наук

УДК 342.9:346.2(477)
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2022.1.48

У статті досліджено міжнародний рівень адміністративно-правового забезпечення реалізації в Україні права особи на підприємницьку діяльність як вихідну нормативно-ціннісну площину формування національного механізму гарантування економічної свободи. Обґрунтовано, що його зміст не обмежується формальним визнанням міжнародних договорів, а охоплює покладений на державу обов'язок організувати систему публічного адміністрування відповідно до принципів верховенства права, правової визначеності, пропорційності, недискримінаційності та ефективного юридичного захисту.

Ключові слова: право на підприємницьку діяльність, міжнародний рівень, економічна свобода, міжнародні договори, публічне адміністрування, Європейський Союз, Рада Європи, Європейський суд з прав людини.

Постановка проблеми

Належне забезпечення підприємницької свободи залежить не лише від якості національного законодавства, а й від узгодженості державного регулювання з міжнародними стандартами прав людини, принципами верховенства права, правової визначеності, пропорційності та недискримінації. В умовах європейської інтеграції України, трансформації економічного середовища та необхідності відновлення господарської активності особливого значення набуває здатність публічної адміністрації забезпечувати передбачувані процедури започаткування і здійснення підприємницької діяльності, належний захист майнових інтересів та ефективне оскарження рішень суб'єктів владних повноважень.

Водночас міжнародний вимір відповідного забезпечення в наукових дослідженнях нерідко зводиться до формального переліку договорів і діяльності міжнародних інституцій без з'ясування їх функціонального зв'язку з адміністративними процедурами, межами публічного втручання, дискреційними повноваженнями органів влади та засобами захисту підприємця. Недостатньо визначеним залишається й механізм трансформації міжнародних зобов'язань у конкретні вимоги до національного законодавства та правозастосовної практики. Це зумовлює потребу комплексно визначити зміст, нормативне наповнення та інституційні складові міжнародного рівня адміністративно-правового забезпечення права особи на підприємницьку діяльність в Україні.

Аналіз сучасних досліджень і публікацій

Теоретичною основою дослідження є положення А.В. Слатвицької щодо універсальності, неподільності та міжнародних гарантій прав людини [1, с. 63–64], а також висновки фахівців із міжнародного права про зростання ролі міжнародних договорів, взаємозв'язок міжнародного і національного правопорядків та необхідність узгодженого тлумачення міжнародно-правових норм. Ці наукові підходи дають змогу розглядати

право особи на підприємницьку діяльність не ізольовано, а у взаємозв'язку з правом власності, свободою об'єднання, правом на працю, доступом до суду та іншими гарантіями економічної самореалізації. Важливе методологічне значення мають також напрацювання, у яких міжнародні стандарти прав людини характеризуються як орієнтири для визначення змісту позитивних і негативних обов'язків держави. У сфері підприємництва негативний обов'язок полягає насамперед в утриманні від свавільного чи непропорційного втручання, тоді як позитивний – у створенні зрозумілих адміністративних процедур, забезпеченні рівного доступу до економічної діяльності та наданні ефективних засобів юридичного захисту. Водночас у сучасній юридичній літературі міжнародний рівень забезпечення підприємницької свободи переважно висвітлюється фрагментарно. Окремі дослідження присвячені дії міжнародних договорів, інші – захисту майнових прав, європейській інтеграції, належному адмініструванню або практиці Європейського суду з прав людини. Проте взаємозв'язок нормативних стандартів та інституційних механізмів міжнародного впливу на діяльність національної публічної адміністрації не завжди отримує комплексне пояснення. Недостатньо дослідженими залишаються питання про те, яким чином універсальні й регіональні міжнародні стандарти мають ураховуватися під час розроблення дозвільних, реєстраційних, контрольних та інших адміністративних процедур, а також за допомогою яких критеріїв можна оцінити відповідність конкретних владних рішень вимогам правової визначеності, пропорційності та недискримінаційності. Наявні напрацювання створюють належну теоретичну основу для спеціального аналізу міжнародних стандартів саме у сфері підприємницької свободи, однак не вичерпують відповідної проблематики.

Метою цієї статті є визначення сутності та структури міжнародного рівня забезпечення права особи на підприємницьку діяльність в Україні. **Завданнями** є: розкрити його нормативно-ціннісний зміст; охарактеризувати міжнародні договори, що формують гарантії економічної свободи; визначити роль міжнародних та європейських інституцій; встановити напрями впливу міжнародних стандартів на національне публічне адміністрування.

Наукова новизна

Міжнародний рівень запропоновано розглядати не як сукупність зовнішніх джерел, а як взаємопов'язану нормативно-інституційну площину, що формує стандарти допустимого адміністративного впливу, критерії належних процедур і вимоги до ефективного захисту підприємницької свободи.

Виклад основного матеріалу дослідження

Право особи на підприємницьку діяльність належить до прав економічного характеру, реалізація яких потребує узгодження внутрішньодержавних механізмів із міжнародними стандартами поваги та захисту прав людини. Таке узгодження має не декларативний, а прикладний характер, оскільки стосується змісту дозвільних, реєстраційних, контрольних, податкових та інших адміністративних процедур, у межах яких підприємець безпосередньо взаємодіє з державою.

На нашу думку, міжнародний рівень слід сприймати як нормативно-ціннісний орієнтир, що задає мінімально допустимий обсяг гарантій економічної свободи та водночас визначає критерії оцінювання якості національного публічного адміністрування. Його призначення полягає не в уніфікації всіх моделей державного регулювання, а в недопущенні свавільного, непрозорого чи дискримінаційного обмеження підприємницької ініціативи. Міжнародний рівень визначає межі допустимого адміністративного впливу й орієнтує державу на створення стабільного, передбачуваного та недискримінаційного середовища. При цьому стабільність не означає незмінності правового регулювання: держава вправі реагувати на економічні, безпекові й соціальні виклики, однак зміни мають бути завчасно зрозумілими, належно обґрунтованими та співмірними з поставленою легітимною метою. Передбачуваність, своєю чергою, вимагає чіткого визначен-

ня повноважень адміністративних органів, строків і послідовності процедур, підстав для відмови або застосування санкцій, а також доступних способів оскарження. Недискримінаційність передбачає не лише формально однакове ставлення, а й усунення необґрунтованих переваг чи перешкод, пов'язаних із організаційно-правовою формою, походженням капіталу, місцем провадження діяльності або іншими обставинами, що не мають об'єктивного зв'язку з метою регулювання. Його основу становлять міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Україною [2]. Відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України» їх юридична природа залежить не від назви акта, а від його укладення з належним суб'єктом міжнародного права, регулювання міжнародним правом та надання згоди на обов'язковість [3].

Проте формального включення міжнародного договору до національної правової системи недостатньо для реального захисту підприємницької свободи. Необхідними є узгоджене тлумачення його положень, належна імплементація у спеціальне законодавство та послідовне застосування адміністративними органами і судами. Вважаємо, що саме на цій стадії виявляється практична спроможність держави виконувати міжнародні зобов'язання. Міжнародний стандарт набуває реального змісту лише тоді, коли впливає на конкретне владне рішення, звужує простір для свавільної дискреції та забезпечує особі дієвий засіб захисту.

Загальна декларація прав людини закріплює право власності, свободу асоціацій та гарантії економічної самореалізації [4]. Хоча її положення безпосередньо не формулюють окремого права на підприємницьку діяльність, їх системне поєднання створює універсальну ціннісну основу для вільного використання особою власних здібностей і майна у господарській сфері. Право власності забезпечує матеріальну передумову підприємництва, свобода асоціацій – можливість об'єднувати ресурси та інтереси, а визнання гідності й свободи особи – загальну межу владного втручання. На нашу думку, значення Декларації полягає також у тому, що вона дає змогу оцінювати економічну свободу не як винятково ринкову категорію, а як один зі способів самореалізації людини, тісно пов'язаний з її автономією та відповідальністю.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод формує засади поваги до прав людини, заборони дискримінації, доступу до суду та пропорційності обмежень [5]. Для підприємця ці засади набувають конкретного значення під час оскарження втручання у майнову сферу, відмов у наданні адміністративних послуг, застосування санкцій, анулювання дозволів або тривалого невиконання державою остаточних рішень. Особливо важливо, що конвенційний підхід не заперечує права держави регулювати економіку, але вимагає законності такого регулювання, наявності легітимної мети та справедливого балансу між суспільним інтересом і тягарем, покладеним на конкретну особу. Отже, пропорційність постає не абстрактною вимогою, а практичним методом перевірки того, чи не могла публічна адміністрація досягти мети менш обтяжливими засобами.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права гарантує свободу асоціації [6], а Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права пов'язує самовизначення з вільним економічним розвитком і правом заробляти працею, яку особа вільно обирає [7]. У сукупності ці положення підтверджують взаємозалежність громадянських та економічних можливостей: свобода підприємництва не може бути повноцінною без можливості створювати об'єднання, представляти спільні інтереси, брати участь у суспільному діалозі та обирати прийнятну форму економічної активності. Водночас право заробляти вільно обраною працею не слід ототожнювати лише з найманою працею, адже самостійна підприємницька діяльність також є формою реалізації здібностей, знань та ініціативи особи. Указаний підхід розширює розуміння позитивних обов'язків держави – від простого невтручання до створення доступних і зрозумілих умов входу на ринок.

Своєю чергою, Угода про асоціацію між Україною та ЄС конкретизує можливості започаткування і здійснення економічної ді-

яльності юридичними та фізичними особами, а також орієнтує Україну на прозорість процедур, недискримінаційний доступ до ринку й обмеження надмірного втручання [8]. Її особливість полягає у поєднанні правових стандартів із процесами нормативного наближення та інституційної модернізації. З одного боку, адаптація до права ЄС здатна зменшувати регуляторну невизначеність, підвищувати сумісність правил і розширювати економічні можливості. З іншого боку, механічне перенесення вимог без урахування спроможності адміністративних органів і витрат суб'єктів господарювання може породжувати нові бар'єри. Тому гармонізація має супроводжуватися оцінюванням впливу регулювання, консультаціями із заінтересованими сторонами та перевіркою того, чи є запроваджувані засоби необхідними й пропорційними.

Інституційний аспект охоплює ООН, її договірні органи, Європейський Союз, Раду Європи та Європейський суд з прав людини. Ці суб'єкти відрізняються за правовою природою, компетенцією та інструментами впливу, однак у сукупності формують багаторівневе середовище, у якому міжнародні принципи перетворюються на орієнтири для законодавця, публічної адміністрації та суду. Їх роль не варто оцінювати лише за наявністю юридично обов'язкових рішень. Рекомендації, висновки, моніторингові матеріали, експертна допомога та усталені підходи до тлумачення прав також здатні істотно впливати на адміністративну практику, особливо коли вони враховуються під час розроблення нормативних актів і реформування інституцій.

Зокрема, ООН формує універсальні стандарти прав людини й економічної свободи [9]. Універсальність цих стандартів дає змогу співвідносити підприємницьку діяльність із ширшим комплексом прав – власністю, працею, об'єднанням, рівністю та ефективним захистом. Водночас загальний характер стандартів ООН залишає державі певний простір для вибору способів їх реалізації. На нашу думку, такий простір є виправданим лише за умови, що національна модель регулювання не підміняє свободу підприємництва адміністративною доцільністю та не створює надмірних перешкод для доступу до економічної діяльності. Приміром, Договірні органи здійснюють моніторинг виконання зобов'язань, дотичних до праці, об'єднання, недискримінації та захисту [6; 7]. Їхні зауваження і рекомендації дозволяють виявляти системні недоліки, які не завжди помітні з аналізу окремої адміністративної справи, зокрема нерівність доступу до економічних можливостей, недостатність засобів правового захисту або непропорційність загальних обмежень. Разом із тим ефективність такого моніторингу залежить від готовності держави не лише звітувати про формальне прийняття актів, а й демонструвати фактичні зміни у процедурах та практиці їх застосування.

Європейський Союз впливає через нормативне зближення, експертну підтримку та розвиток регуляторного середовища [8]. Його вплив стосується як змісту правил доступу до ринку, так і якості їх вироблення – прозорості, консультацій, обґрунтованості та передбачуваності. Позитивним наслідком такого впливу є поширення стандартів належного регулювання, однак їх результативність потребує узгодження темпів правової адаптації з кадровою, цифровою та організаційною спроможністю української публічної адміністрації. Інакше формальна відповідність європейським вимогам може не супроводжуватися реальним спрощенням взаємодії підприємця з державою. Рада Європи утверджує стандарти демократії, верховенства права і належного адміністрування [10], а практика Європейського суду з прав людини конкретизує вимоги щодо захисту майна, доступу до суду, правової визначеності та пропорційності державного втручання [5]. Їх взаємодоповнювальний вплив полягає в тому, що загальні принципи належного врядування отримують перевірюваний юридичний зміст через оцінку конкретних ситуацій. Для національної адміністративної практики це означає необхідність не лише виконувати рішення у справах проти України, а й випереджально враховувати сформовані підходи під час ухвалення владних рішень. Вважаємо, що саме така превентивна орієнтація є найбільш продуктивною: вона дає змогу запо-

бігати порушенням, зменшувати кількість спорів і формувати довіру підприємців до державних інституцій.

При цьому варто зауважити, що міжнародні інституції не замінюють національну публічну адміністрацію, але встановлюють для неї зовнішню систему координат, у межах якої законність має поєднуватися з обґрунтованістю, послідовністю та повагою до економічної автономії особи.

Висновки

Отже, міжнародний рівень формує вихідні стандарти поваги до економічної свободи, визначає межі публічно-владного впливу та критерії оцінки національного регулювання. Його ефективність залежить від послідовної імплементації міжнародних зобов'язань у законодавство, адміністративні процедури й практику діяльності публічної адміністрації.

Перспективи подальших досліджень у межах порушеної проблематики полягають у поглибленні наукових уявлень про механізми імплементації міжнародних стандартів економічної свободи в національне законодавство та адміністративні процедури, з'ясуванні особливостей впливу ООН, Європейського Союзу, Ради Європи та Європейського суду з прав людини на регулювання підприємницької діяльності в Україні, а також у розробленні юридичних, організаційних і результативних індикаторів оцінювання відповідності діяльності публічної адміністрації вимогам правової визначеності, пропорційності, недискримінаційності та ефективного захисту права особи на підприємницьку діяльність.

Література

1. Слатвицька А.В. Міжнародний захист прав жінок. : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.11. Київ, 2010. 277 с.

2. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Про міжнародні договори України : закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

4. Загальна декларація з прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 232.

5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371.

6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний документ від 16.12.1966. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 2013. № 6.

7. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: міжнародний документ від 16.12.1966. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2002. № 02.

8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

9. Charter of the United Nations. *United Nations* : [site]. URL: https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text

10. Статут Ради Європи : міжнародний документ від 05.05.1949. *Офіційний вісник України*. 2004. № 26. Ст. 1733.

Melnyk M. P.

THE INTERNATIONAL LEVEL OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE INDIVIDUAL'S RIGHT TO ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN UKRAINE

У статті досліджено міжнародний рівень адміністративно-правового забезпечення реалізації в Україні права особи на підприємницьку діяльність як вихідну нормативно-ціннісну площину формування національного механізму гарантування економічної свободи. Обґрунтовано, що його зміст не обмежується формальним визнанням міжнародних договорів, а охоплює покладений на державу обов'язок організувати систему публічного адміністрування відповідно до принципів верховенства права, правової визначеності, пропорційності, недискримінаційності та ефективного юридичного захисту.

Keywords: right to entrepreneurial activity, international level, economic freedom, international treaties, public administration, European Union, Council of Europe, European Court of Human Rights.