

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.23>**I. В. Невар**здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Інституту права ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права»

ОРГАНИ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ, ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА ПІДПРИЄМНИЦТВА (БІЗНЕСУ) В УКРАЇНІ

Метою статті визначено здійснення характеристики суб'єктного складу реалізації адміністративно-правових засобів захисту інвестицій, приватної власності та підприємництва (бізнесу) в Україні. До системи суб'єктного складу реалізації адміністративно-правових засобів захисту інвестицій, приватної власності та підприємництва (бізнесу) в Україні віднесено як органи державної влади, так і інших суб'єктів публічного управління, що за своїм змістом не є носієм державної влади. Проаналізовано різноманітні підходи до встановлення змісту категорій «державний орган» та «орган держави». Визначено, що у наукових публікаціях державний орган розуміється як: елемент державного механізму, що характеризується визначеною нормативною структурою, що наділений зобов'язаннями із виконання функцій держави; нормативно визначений орган, діяльність якого спрямовується на виконання завдань здійснення державної та регіональної політик; суб'єкт владних повноважень, що володіє достатнім обсягом засобів управління, реалізація яких дозволяє вирішити поставлені перед сучасною державою задачі та досягти комплексних цілей, що є гарантією задоволення потреб та інтересів населення країни. Визначено, що для системи органів державної влади є характерним їх поділ залежно від змісту повноважень, що ними виконуються. Зроблено висновок про те, що реалізація функцій держави дозволяє ототожнити категорії «органи держави», «державний орган», «орган державного управління». Наголошено, що зміст та обсяг повноважень визначає компетенцію органу державної влади, що є безумовною основоположною складовою його статусу. Визначено, що ефективність реалізації компетенції органу державної влади залежить від дієвості наданих йому форм, засобів та методів впливу на об'єкт управління, що в літературі подекуди називають ще таким терміном, як «інструмент управління».

Ключові слова: відповідальність, механізм, публічно-управлінські правовідносини, принципи, пропорційність, структура.

Постановка проблеми. До системи суб'єктного складу реалізації адміністративно-правових засобів захисту інвестицій, приватної власності та підприємництва (бізнесу) в Україні необхідно віднести як органи державної влади, так і інших суб'єктів публічного управління, що за своїм змістом не є носієм державної влади.

Ступінь наукової розробки. В наукових публікаціях висвітлюються різноманітні підходи до встановлення змісту категорій «державний орган» та «орган держави». Питання дослідження суб'єктного складу реалізації адміністративно-правових засобів захисту інвестицій, приватної власності та підприємництва (бізнесу) в Україні вимагає звернення уваги на публікації таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко,

Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, М.Ю. Віхляєв, Ю.А. Волкова, І.П. Голосніченко, Я.В. Греца, О.О. Губанов, О.Ю. Дрозд, О.Ю. Дубинський, В.Л. Зьолка, Р.В. Ігонін, Р.А. Калюжний, Т.О. Карабін, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.І. Курило, А.М. Кучук, Я.В. Лазур, Т.О. Мацелик, Н.Р. Нижник, Д.В. Приймаченко, М.В. Сідак, А.О. Собакарь, В.К. Шкарупа та інших.

Метою статті є здійснення характеристики суб'єктного складу реалізації адміністративно-правових засобів захисту інвестицій, приватної власності та підприємництва (бізнесу) в Україні.

Виклад основного матеріалу. Державний орган розуміється як: елемент державного механізму, що характеризується визначе-

ною нормативною структурою, що наділений зобов'язаннями із виконання функцій держави [1, с. 286]; нормативно визначений орган, діяльність якого спрямовується на виконання завдань здійснення державної та регіональної політик [2, с. 48–53]; суб'єкт владних повноважень, що володіє достатнім обсягом засобів управління, реалізація яких дозволяє вирішити поставлені перед сучасною державою задачі та досягти комплексних цілей, що є гарантією задоволення потреб та інтересів населення країни [3, с. 100-101].

Функціонування органів державної влади відбувається у трьох сферах поділу державної влади – в межах законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Таким чином, для системи органів державної влади є характерним їх поділ залежно від змісту повноважень, що ними виконуються. Реалізація функцій держави дозволяє ототожнити категорії «органи держави», «державний орган», «орган державного управління» [1, с. 287]. Зміст та обсяг повноважень визначає компетенцію органу державної влади, що є безумовною основоположною складовою його статусу. Ефективність реалізації компетенції органу державної влади залежить від дієвості наданих йому форм, засобів та методів впливу на об'єкт управління, що в літературі подекуди називають ще таким терміном, як «інструмент управління» [4, с. 156-160].

До принципів функціонування із забезпечення реалізації адміністративно-правових засобів захисту інвестицій, приватної власності та підприємництва (бізнесу) в Україні відносяться такі, як: принцип централізованого впливу; принцип децентралізованого впливу; принцип делегування, що полягає у встановленні власних повноважень для органу влади та у встановленні повноважень, що мають виконуватися органами місцевої влади; принцип субсидіарності, що полягають у наділенні додаткових повноважень для владних суб'єктів [2, с. 119].

Забезпечення ефективності здійснення покладених на органи державної влади функцій із здійснення захисту інвестицій, приватної власності та підприємництва (бізнесу) в Україні будується на реалізації дискреційних повноважень. Дискреційні повноваження розглядаються як повноваження, що мають у своєму змісті альтернативний спосіб реалізації покладених на владного суб'єкта функцій, виконання поставлених перед ним завдань та досягнення висунутих перед ним цілей.

Спроба встановлення змісту делегованих повноважень та правомірності їх реалізації на нормативному рівні відбувалась у ряді актів. Зокрема, в якості прикладу регуляції встановлення змісту категорії «делеговані повноваження» варто навести Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад» від 30 грудня 1995 року [5], де встановлено, що із здійснення захисту інвестицій, приватної власності та підприємництва (бізнесу) голови та очолювані ними виконавчі комітети сільських, селищних, міських Рад мали виконувати такі повноваження державної виконавчої влади: реєстрація права власності на землю, права землекористування та договорів на оренду землі; організація і проведення роботи щодо приватизації земель відповідно до законодавства; здійснення контролю за додержанням землекористувачами законодавства з питань землекористування і охорони навколишнього природного середовища; здійснення контролю за станом квартирної обліку та додержанням житлового законодавства на підприємствах, в установах і організаціях усіх форм власності, розташованих на території відповідних населених пунктів; видача ордерів на заселення житлової площі в будинках державних, кооперативних і громадських організацій, прийняття рішення про визнання статусу службових приміщень; організація та контроль забезпечення об'єктів соціально-культурного призначення та населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; забезпечення захисту прав споживачів; забезпечують проведення експертизи проектів конкретних об'єктів; організують охорону, реставрацію та використання пам'яток архітектури і містобудування, природних ландшафтів; приймають рішення про організацію житлово-будівельних і гаражних кооперативів та стоянок автомобільного транспорту, що охороняються, здійснюють контроль за їх діяльністю; організують прикордонну (прибережну) торгівлю. В подальшому Указ Президента України від 30 грудня 1995 року було скасовано на підставі Указу Президента України «Про зміни та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Президента України» від 27 січня 1999 року № 70/99 [6].

Таким чином, даним Указом Президента України від 30 грудня 1995 року містилось розуміння делегованих повноважень через встановлення їх переліку, однак при цьому не вста-

новлювалось розуміння їх сутності. При цьому зазначений перелік містив доволі широке коло повноважень, що надавались головам сільських, селищних, міських рад, що за своїм змістом не мають розумітися як делеговані, тобто як такі, що мають в собі визначатися альтернативність здійснення покладених повноважень. Спроба законодавчого визначення категорії «делеговані повноваження» була здійснена у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97-ВР, де було зазначено, що делеговані повноваження — це «елеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» [7].

Зазначені нормативні положення не дозволяють встановити характер делегованих повноважень, а встановлюють лише процедуру їх передання від центральних органів виконавчої влади до органів місцевої влади. Встановлення змісту делегованих повноважень органів місцевої влади має виходити із визначення характеру місцевого самоврядування як «гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 2) [8].

Реформа органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, спрямована на залучення інвестицій для побудови спроможної територіальної громади, діяльність якої в тому числі будується на підставі такого матеріального базису, як власність, призвела до ухвалення низки нормативно-правових актів, серед яких необхідно виокремити: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8]; Закон України від 28 липня 2023 року № 3285-IX «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» [9]; Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [10] та ін..

Таким чином, зробити проміжний висновок, що спрямування реалізації правового статусу

суб'єктів із захисту інвестицій, приватної власності та підприємництва (бізнесу) в Україні мають спрямовуватися на формування спроможної територіальної громади.

Реалізація компетенції органу державної влади визначається рядом характеристик, серед яких важливе значення відіграють: функціональне спрямування діяльності суб'єкта; порядок заснування та нормативний базис для встановлення кола його прав та обов'язків; субординаційні зв'язки органу із іншими учасниками публічно-управлінських правовідносин; джерела фінансування органу [11, с. 121; 12].

Загальноновизнаючою є класифікації органів державної та місцевої влади на: органи загальної компетенції; органи спеціальної компетенції; органи міжгалузевої компетенції.

Розуміння органів загальної компетенції як органів, що формують загальні засади загальнонаціональної політики держави та визначають механізм її здійснення, вимагають віднесення до їх підсистеми Верховну Раду України [13], Президента України [13], Кабінет Міністрів України [14] та місцеві державні адміністрації [15].

До виключної компетенції Верховної Ради України відноситься прийняття законів, де мають бути врегульовано таке коло питань у сфері захисту права власності, інвестицій та підприємництва, як: реалізація соціально-економічних прав людини, і зокрема, права на підприємництво та свободу підприємницької діяльності; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; регулювання правового режиму власності та інших речових правових титулів; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст (ст. 92 Конституції України [13]; ст. 3 Цивільного кодексу України).

Верховна Рада України є уповноваженою на встановлення функціонального спрямування діяльності Кабінету Міністрів України, що виявляється в затвердженні звіту загальнонаціонального уряду (ст. 85 Конституції України) [13].

Серед законодавчих актів у сфері захисту права власності, інвестицій та підприємництва, що ухвалені Верховною Радою України, в яко-

сті прикладів варто навести: Закон України від 16 квітня 1991 року № 959-XII «Про зовнішньо-економічну діяльність» [16], Закон України від 17 листопада 2009 року № 1559-VI «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [17], Закон України від 18 вересня 1991 року № 1560-XII «Про інвестиційну діяльність» [18], Закон України «Про енергетичну ефективність» від 21 жовтня 2021 року № 1818-IX [19] та ін..

Президент України згідно із положеннями Конституції України є гарантом державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави; є представником держави в міжнародних відносинах, уповноважений на здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави шляхом проведення переговорів та укладення міжнародних договорів за участі України (ст. 106 Конституції України) [13]. Відповідно в межах Президентом України було ухвалено ряд Указів з захисту права власності, інвестицій та підприємництва, серед яких необхідно виокремити такі: Указ Президента України від 19 березня 2021 року № 103/2021 «Про національний фонд інвестицій» [20], Указ Президента України від 12 березня 2020 року № 79/2020 «Питання Національної інвестиційної ради» та ін..

Кабінет Міністрів України при реалізації наданого йому адміністративно-правового статусу має впровадити механізми із гарантування державного суверенітету і економічної самостійності України; захисту всіх форм власності, забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; здійснює інших повноважень, визначені Конституцією та законами України (ст. 116 Конституції України [13]). Відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у сфері економіки та захисту приватної власності уряд виконує повноваження із: забезпечення проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку; визначення доцільності розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечення їх виконання; здійснення відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом

порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; прийняття рішення про залучення радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів; сприяння розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальної спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури; забезпечення здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; забезпечення розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку; забезпечення захисту та підтримки національного товаровиробника; забезпечення захисту прав споживачів та підвищення якості їх життя; визначення обсягів продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядку формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); утворення згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання; забезпечення проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави; забезпечення проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України; забезпечення проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснення в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності; організації та забезпечення здійснення митної справи [21].

Висновки. До системи суб'єктного складу реалізації адміністративно-правових засобів захисту інвестицій, приватної власності та підприємництва (бізнесу) в Україні віднесено як органи державної влади, так і інших суб'єктів публічного управління, що за своїм змістом не є носієм державної влади.

Проаналізовано різноманітні підходи до встановлення змісту категорій «державний орган» та «орган держави».

Визначено, що у наукових публікаціях державний орган розуміється як: елемент державного механізму, що характеризується визначеною нормативною структурою, що наділений зобов'язаннями із виконання функцій держави; нормативно визначений орган, діяльність якого спрямовується на виконання завдань здійснення державної та регіональної політик; суб'єкт владних повноважень, що володіє достатнім обсягом засобів управління, реалізація яких дозволяє вирішити поставлені перед сучасною державою задачі та досягти комплексних цілей, що є гарантією задоволення потреб та інтересів населення країни.

Визначено, що для системи органів державної влади є характерним їх поділ залежно від змісту повноважень, що ними виконуються. Зроблено висновок про те, що реалізація функцій держави дозволяє ототожнити категорії «органи держави», «державний орган», «орган державного управління». Наголошено, що зміст та обсяг повноважень визначає компетенцію органу державної влади, що є безумовною основоположною складовою його статусу. Визначено, що ефективність реалізації компетенції органу державної влади залежить від дієвості наданих йому форм, засобів та методів впливу на об'єкт управління, що в літературі подекуди називають ще таким терміном, як «інструмент управління».

Список використаних джерел:

- Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 4: Н–П. 2002. 717 с.
- Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К. : Факт, 2003. 384 с.
- Атаманчук Л. Р. Адміністративно-правовий захист іноземних інвестицій в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», Київ, 2021. 205 с.
- Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
- Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад: Указ Президента України від 30 грудня 1995 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95/print> (втратив чинність).
- Про зміни та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Президента України: Указ Президента України від 27 січня 1999 року № 70/99. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70/99#Text>
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР . URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
- Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
- Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 28 липня 2023 року № 3285-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text>
- Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#Text>
- Омельченко А. В. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні : монографія. К. : КНЕУ, 2011. 309 с.
- Лебеза Ю.О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади Правова позиція, № 4 (41), 2023. С. 100-103. DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-4.20>
- Конституція України від 28 червня 1996 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
- Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
- Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
- Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 року № 959-XII URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text>
- Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 року № 1559-VI URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text>
- Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 року № 1560-XII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>

19. Про енергетичну ефективність: Закон України від 21 жовтня 2021 року № 1818-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1818-20#Text>
20. Про національний фонд інвестицій: Указ Президента України від 19 березня 2021 року № 103/2021. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/2021#Text>
21. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
-

I. V. Nevar. SUBJECT COMPOSITION OF THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF PROTECTION OF INVESTMENTS, PRIVATE PROPERTY AND ENTREPRENEURSHIP (BUSINESS) IN UKRAINE

The purpose of the article is to characterize the subject structure of the implementation of administrative and legal means of protection of investments, private property and entrepreneurship (business) in Ukraine. The system of subject composition of the implementation of administrative and legal means of protection of investments, private property and entrepreneurship (business) in Ukraine includes both state authorities and other subjects of public administration, which by their content are not the bearer of state power. Various approaches to establishing the content of the categories "state body" and "state body" have been analyzed. It was determined that in scientific publications, a state body is understood as: an element of the state mechanism, characterized by a defined regulatory structure, which is endowed with obligations to perform the functions of the state; a normatively defined body whose activity is aimed at fulfilling the tasks of implementing state and regional policies; a subject of power, possessing a sufficient amount of management tools, the implementation of which allows solving the tasks set before the modern state and achieving complex goals, which is a guarantee of meeting the needs and interests of the country's population. It was determined that the system of state authorities is characterized by their division depending on the content of the powers exercised by them. It was concluded that the implementation of the functions of the state allows identifying the categories "state bodies", "state body", "state administration body". It is emphasized that the content and scope of powers determine the competence of the state authority, which is an unconditional fundamental component of its status. It was determined that the effectiveness of the implementation of the competence of the state authority depends on the effectiveness of the forms, means and methods of influencing the object of management provided to it, which in the literature is sometimes called the term "management tool."

Key words: responsibility, mechanism, public-management legal relations, principles, proportionality, structure.