

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

УДК 342.951

Н.Ф. Ващук,
здобувач ДНДІ МВС України,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ¹

У статті розглянуто дослідження загальнотеоретичних питань щодо характеристики, сутності та змісту адміністративно-правового впливу держави на сферу легкої промисловості України. Взято до уваги погляди вітчизняних та зарубіжних вчених-теоретиків адміністративного права. Проаналізовано досвід адміністративного впливу держави минулих років у цій царині. Обґрунтовано необхідність удосконалення системи державного впливу на підставі аналізу особливостей існуючого в сучасних умовах державного контролю в галузі легкої промисловості України.

Ключові слова: адміністративно-правовий вплив держави у сфері легкої промисловості, суспільні відносини, легка промисловість, адміністративно-правове регулювання.

В статье рассмотрены исследования общетеоретических вопросов характеристики, сущности и содержания административно-правового воздействия государства на сферу легкой промышленности Украины. Принято во внимание взгляды отечественных и зарубежных ученых-теоретиков административного права. Проанализирован опыт административного воздействия государства прошлых лет в этой области. Обоснована необходимость совершенствования системы государственного влияния, на основании анализа особенностей существующего в современных условиях государственного контроля в отрасли легкой промышленности Украины.

Ключевые слова: административно-правовое воздействие государства в сфере легкой промышленности, общественные отношения, легкая промышленность, административно-правовое регулирование.

Paper deals with the study of general questions about the characteristics and the nature and content of administrative and legal impact on the field of light industry. The views of local and foreign scientists of administrative law are taken into account. The experience of an administrative influence of the state of previous years in this area has been analyzed. The necessity of the improvement of the system of state influence on the analysis of the existing features in modern conditions of state control in the light industry of Ukraine.

¹ Закінчення. Початок у попередньому номері.

Keywords: *administrative and legal impact in the field of light industry, public relations, light industry, administrative and legal regulation.*

Одним із провідних та впливових органів державного управління промисловістю є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, що належить до центральних органів виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно, Мінекономрозвитку забезпечує нормативно-правовий вплив у визначеній сфері; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції; розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України. Зауважимо, що Мінекономрозвитку України не просто входить до системи органів виконавчої влади, а є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, промислової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сфері торгівлі, державної регіональної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, управління якістю) та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом. Також Мінекономрозвитку України є спеціально уповноваженим органом у сфері державних закупівель, метрології, з питань державно-приватного партнерства, державної регуляторної політики, ліцензування, дозвільної системи у сфері господарської діяльності, оборонного замовлення [1]. На цей час Мінекономрозвитку займається проблемами якості продукції легкої промисловості, які в умовах перебудови ринку досить вагомі. Конкурентні позиції вітчизняної продукції зумовлюються споживчими властивостями, які формують якість. Висока конкурентоспроможність має першочергове значення і стає запорукою комерційного успіху підприємств. Тому є актуальним глибоке вивчення чинників, що впливають на формування якості продукції легкої промисловості.

Ефективне управління якістю продукції, а саме робіт, послуг та товарів неможливе без відповідного державного впливу, спрямованого на всебічну підтримку вітчизняного бізнесу, який докладає зусиль до задоволення потреб споживачів за рахунок покращення якості та підвищення конкурентоспроможності продукції, у тому числі шляхом розробки та впровадження різноманітних методик управління її якістю нормотворчих актів. Зауважимо, що в легкій промисловості відсутній регламент якості на відміну від харчової промисловості України, де є діючий Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів”, що регулює взаємовідносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами, визначає порядок забезпечення безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, що виробляються, перебувають в обігу, ввозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї [2].

Слід зауважити, що законодавча база є надто складною і містить розбіжності. У цілому пакет нового законодавства, прийнятого у період з 2001 по 2005 рр. (Закон України “Про акредитацію органів оцінки відповідності” (прийнятий у травні 2001 р.) та Закон України “Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності” (Верховна Рада України; Закон від 17.05.2001 № 2407-III)) [4] суперечать декрету Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію

та сертифікацію” (Про стандартизацію і сертифікацію; Кабінет Міністрів України; Декрет від 10.05.1993 № 46-93) [5], який досі не скасований і не змінений.

Закони, прийняті у 2001-2005 рр., мали забезпечити відповідність міжнародній практиці і стали головним кроком у напрямі створення сучасної системи, яка б відповідала підходам ЄС та СОТ. Однак це законодавство не було реально впроваджено, і система технічного регулювання залишилася майже незмінною.

На цей час Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 1163-р визначено, що функції національного органу стандартизації виконує державне підприємство “Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості” (ДП “УкрНДНЦ”)[6].

Таким чином, Держава намагається вирішити проблеми дублювання функцій контролю, коли один і той самий товар може перевірятися і двічі, і тричі різними державними органами.

На нашу думку створення ефективної системи контролю має базуватися на сертифікації виробника, в першу чергу, а вже потім на контролі якості продукції, яку він виробляє. Така практика розвинених країн. Сертифікації піддається сировина, обладнання, кадри, транспортування, торгівельна мережа та багато інших аспектів діяльності підприємства. Отже, діє ефективний контроль на всьому ланцюжку від виробництва до реалізації. Слід відмітити, що в деяких країнах ЄС, наприклад Великобританії, підприємство не має права брати участь у державному замовленні, якщо воно не сертифіковане, а до сертифікації у більшості країн Європейського Союзу долучаються вітчизняні організації.

Практика державного замовлення може послужити ефективним прийомом підвищення якості продукції в Україні та збільшити конкурентоздатність українських товарів легкої промисловості на світовому ринку.

У сфері легкої промисловості адміністративно-правові засоби державного впливу – це і реєстрація, і ліцензування, і патентування, квотування, сертифікація, надання дозволів, реалізація адміністративно-юрисдикційних прав тощо. Серед нормативно-правових актів цієї групи, насамперед, слід виокремити закони України: “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” від 02.03.2015 № 222-VIII [7] (закріплює загальний порядок державної реєстрації юридичних та фізичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності); “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 02.03.2015 № 222-VIII [8] (ним визначено умови та підстави запровадження ліцензування, види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню); Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [9]; “Про зовнішньоекономічну діяльність” (1991 р.) [10] (ним встановлені квоти на певні групи товарів за експортно-імпортними операціями та правила надання ліцензій за такими операціями), інші закони, норми яких визначають підстави щодо притягнення до юридичної відповідальності, зокрема адміністративної, а також застосування заходів примусового характеру.

Як об’єкт управління легка промисловість є досить складною системою, що поєднує різні підгалузі. Галузева організація промисловості визначає складну структуру органів державного управління в цій галузі, їх різноманітні повноваження. Правові засади організації та управління промисловістю в Україні відображено в Конституції, законах України, зокрема в Законі України від 15.12.1993 № 3688-XII “Про охорону прав на промислові зразки” [11], та інших актах Президента України, Кабінету Міністрів України, відомчих актах. Управління легкою промисловістю здійснюється за галузевим принципом з урахуванням територіального та міжгалузевого управління. Його мета – координація та

подальший розвиток виробничих сил суспільства і держави; зростання ефективності праці; зниження собівартості продукції; підвищення її якості та конкурентоспроможності на світовому ринку.

Також у Господарському кодексі України (ст. 16, 48) зазначається, що державна підтримка надається з метою створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку підприємництва [12].

Можна розглядати державний вплив, який законодавчо регулюється за допомогою видатків з державного бюджету, пільг, дотацій, інвестиційних переваг, державних гарантій тощо. У Законі України від 22.03.2012 № 4618-VI “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” прописано механізм надання державної та фінансової підтримки суб’єктам малого і середнього підприємництва в Україні [13].

У Законі України від 07.02.1991 № 698-XII “Про підприємництво” з’являється визначення “державна підтримка”, де йдеться про правові, економічні та соціальні засади здійснення підприємницької діяльності (підприємництва) громадянами та юридичними особами на території України, встановлені гарантії свободи підприємництва та його державної підтримки [14]. Вона стає невід’ємною частиною прискореного розвитку підприємництва в Україні.

Слід розуміти, що у сфері легкої промисловості здійснюються різні правопорушення і застосовується адміністративний примус як система державно-владних прийомів та способів здійснення адміністративно-правового впливу. Усі підприємства промисловості, без винятку, у встановленому законодавством порядку здійснюють оперативний та бухгалтерський облік своєї діяльності, як то господарської, так і іншої, за правильність якого посадові особи цих підприємств несуть передбачену законодавством України дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Варто зазначити, що відносини у сфері легкої промисловості регулюються нормами багатьох галузей права, однак тільки адміністративне право правовими засобами впорядковує певну частину юридичних та економічних відносин, надаючи їм організаційного змісту. Наприклад, у ст. 10 Господарського кодексу України закріплені основні напрями економічної політики держави: структурно-галузева, інвестиційна, амортизаційна політика, політика інституційних перетворень, антимонопольно-конкурентна і зовнішньоекономічна політика [12]. Також серед законів програмного спрямування щодо сфери легкої промисловості слід відзначити закони України: “Про Державну програму зайнятості населення на 2001–2004 роки” від 07.03.2002 р. № 3076-III [15], “Про засади державної регуляторної політики у сфері підприємництва” від 11.09.2003 р. № 1160-IV [16], “Про державні цільові програми” від 18.03.2004 р. № 1621-IV [17] та деякі інші. Програмне спрямування мають окремі постанови Верховної Ради: “Про основні засади та напрями становлення України у кризовий період” від 15.06.1994 р. № 61/94-ВР [18], “Про Державну програму демонополізації економіки і розвитку конкуренції” від 21.12.1993 р. № 3757-XII [19] та деякі інші.

Впорядкування відносин власності здійснюються шляхом визначення тих галузей легкої промисловості, які можуть складати об’єкт недержавної власності та механізм її набуття, – наприклад, шляхом приватизації, а також антимонопольного регулювання, тобто створення конкурентного середовища та чіткого закріплення статусу суб’єктів державної власності.

Серед нормативно-правових актів цієї групи слід виокремити закони України, якими встановлені загальні межі проведення приватизації, а саме: “Про

приватизацію державного майна” від 04.03.1992 № 2163-XII [20], “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)” від 06.03.1992 № 2171-XII [21] та інші.

Указами Президента України конкретизовані положення законів щодо Державних програм приватизації. Постановами Кабінету Міністрів України регулюються найважливіші питання, які пов’язані зі здійсненням приватизації, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики оцінки вартості майна під час приватизації” від 12.10.2000 р. № 1554 [22] та інші.

Таким чином, перехід до ринкової економіки не означає, що держава має повністю виключити безпосередній вплив на промислові та економічні процеси, в тому числі відмовитися від власності на деякі майнові комплекси та підприємства. Саме зацікавленість суспільства, яка уособлює сучасну Українську державу, вимагає його активних дій щодо державного регулювання в промислово-економічних відносинах.

Відсутність чітко прописаних законодавчих актів, що регламентують забезпечення правового регулювання у сфері легкої промисловості, також призводить і до неможливості визначення основного структурного відомства з координації діяльності галузей у системі легпрому України.

Аналіз роботи щодо забезпечення адміністративно-правового регулювання вітчизняного легпрому дозволяє зробити висновок, що на сьогодні в державі не існує відомства, яке б централізовано опікувалося легкою промисловістю взагалі, наприклад, як раніше було Міністерство легкої промисловості. Також зазначимо, що не створена управлінська вертикаль щодо проведення роботи зі створенням відомчих нормативних документів, актів стосовно управління діями всіх суб’єктів цієї діяльності, в тому числі планування, звітності, контролю тощо. На теперішній час суб’єкти легкої промисловості, які створюють об’єкти легпрому, проводять роботу в межах своєї компетенції щодо забезпечення цього сегменту функціонування самостійно на підставі існуючих загальнодержавних нормативних документів.

Відсутність системи щодо управління в цій сфері, у свою чергу, не дає можливості швидко аналізувати відомості та проводити моніторинг щодо обсягів створення та обігу об’єктів легпрому; вартості цих об’єктів; ефективності охорони, створеної за державні кошти; дотримання прав та інтересів відомства у сфері, а відповідно, використання об’єктів легпрому та обсягів прибутків тощо. Зазначена ситуація створює підґрунтя для таких порушень, як привласнення створеної в результаті роботи продукції, привласнення різноманітних новітніх розробок та передача їх іншим підприємствам, установам, громадянам, використання для особистої користі.

Аналізуючи, варто сказати про те, що немає окремо виписаної Концепції або проекту оновлення та реформування легкої промисловості. У “Стратегії інноваційного розвитку України на 2010–2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів” було приділено незначну увагу існуючим проблемам сфери, де у розділі про легку промисловість зазначено, що показники ефективності української легкої промисловості знаходяться на нижчому рівні ніж показники розвинутих країн Європи та імпорт покриває попит не тільки на продукцію легкої промисловості, а ще й на ресурси забезпечення високотехнологічного виробництва, тобто механічне обладнання, машини та механізми, текстиль тощо.

Також зазначено про посилення ролі держави в регулюванні процесів економічного розвитку та менеджменту підприємництва, і це може сприяти зростанню темпів розвитку економіки країни. Значним резервом для цього є

також можливість повернення у вітчизняну економіку українських “заробітчан” за умов, що запрацюють передбачені Стратегією заходи щодо створення в Україні нових, більш привабливих робочих місць, в тому числі і в легкій промисловості.

Щодо інноваційності та технологічності, конкурентоспроможності має найнижчий серед інших галузей промисловості рівень кадрової та вартісної наукоємності. Практично вся продукція галузі, що виробляється в Україні, не має сучасного наукового забезпечення.

Слід зазначити про скорочення за останні роки підготовки для цієї галузі висококваліфікованих кадрів, у тому числі наукових. Скорочується також і кількість підприємств цієї галузі [23].

На сьогодні у сфері легкої промисловості питання можуть виникнути з патентно-ліцензійної діяльності. У стратегії зазначено: “Беручи до уваги їх теперішній низький рівень та галузеву спеціалізацію економіки України, буде важко вийти на рівень, який відповідатиме навіть 50-відсотковому рівню значень середньоєвропейських показників за найближчі 10 років. Можливо, важливою складовою рішення проблеми могла б стати державна підтримка патентування найбільш вагомих результатів, але це формально суперечить зобов’язанням країни у рамках домовленостей СОТ” [23].

Сьогочасна вітчизняна наукова галузь не спроможна відповідно реагувати на економічні та суспільні виклики і надто слабо впливає на розвиток країни та промислового сектору, також водночас підприємництво слабо спирається на існуючий творчий потенціал науки.

Крім того, найбільш кардинальних заходів щодо приведення існуючої структури науки до сучасних ринкових умов потребує галузевий сектор науки. У сучасних ринкових умовах втрачається економічний зміст прямої відомчої залежності суб’єктів підприємницької діяльності від відповідного міністерства або відомства. Кардинально мають змінитися і принципи формування структури цього сектору, відповідно, має бути створена його нова організаційно-функціональна структура. Політика у сфері наукового забезпечення для цього передбачає забезпечення та структурування мережі наукових установ галузевого сектору науки за такими організаційними формами:

- національні наукові та науково-технічні центри;
- галузеві наукові та науково-технічні центри;
- регіональні наукові та науково-технічні центри;
- міжнародні наукові та науково-технічні центри;
- державні й недержавні наукові, науково-дослідні, науково-технологічні та дослідно-конструкторські інститути;

відповідні інститути і підрозділи підприємств, концернів, асоціацій та інших установ і організацій, які мають “фірмове” призначення [23].

Підсумовуючи, зазначимо, ми пропонуємо створити адміністративну систему з управління та відповідну відомчу нормативно-правову базу, спроможну ефективно забезпечити адміністративно правове регулювання у сфері легпрому України. Це передбачає, в першу чергу, здійснення комплексу заходів, спрямованих на вдосконалення діяльності і посилення координації роботи органів виконавчої влади щодо трансформації промисловості на засадах публічної політики. Також створення умов та активізацію державних зусиль щодо розвитку легкої промисловості та забезпечення якісних змін у характеристиках розвитку зазначеної сфери, що ґрунтуються на використанні переважно внутрішніх джерел інвестування, забезпеченні динамічної модернізації виробництва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: URL: uk.wikipedia.org/wiki/Міністерство_економічного_розвитку_і_торгівлі_України (дата звернення: 21.07.2017).
2. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-вр. (дата звернення: 21.07.2017).
3. Про стандартизацію: Закон України від 05.06.2014 № 1315-VI. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1315-18 (дата звернення: 21.07.2017).
4. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 17.05.2001 № 2407-III. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2407-14/ed20110705 (дата звернення: 21.07.2017).
5. Про стандартизацію та сертифікацію: Декрет від 10.05.1993 № 46-93 (Редакція станом на 10.02.2016). База даних. Законодавство України / КМ України. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/46-93 (дата звернення 21.07.2017).
6. Про визначення державного підприємства: Розпорядження від 26.11.2014 № 1163-р. База даних. Законодавство України / КМ України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2014-р (дата звернення: 21.07.2017).
7. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-8 (дата звернення: 21.07.2017).
8. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19 (дата звернення: 21.07.2017).
9. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 (дата звернення: 21.07.2017).
10. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 № 959-XII. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12 (дата звернення: 21.07.2017).
11. Про охорону прав на промислові зразки: Закон України від 15.12.2012 № 3688-XII. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3688-12 (дата звернення: 21.07.2017).
12. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: urist-ua.net/кодекси/господарський_кодекс_України (дата звернення: 21.07.2017).
13. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22.03.2012 № 4618-VI// Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 3. С. 23.
14. Про підприємництво: Закон України від 05.04.2015 № 698-12/ База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/698-12 (дата звернення: 21.07.2017).
15. Про Державну програму зайнятості населення на 2001–2004 роки: Закон України від 07.03.2002 № 3076-III. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3076-III (дата звернення: 21.07.2017).
16. Про засади державної регуляторної політики у сфері підприємництва: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15 (дата звернення: 21.07.2017).
17. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15 (дата звернення: 21.07.2017).
18. Про основні засади та напрями становлення України у кризовий період: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15 (дата звернення: 21.07.2017).
19. Про Державну програму демонополізації економіки і розвитку конкуренції: Постанова Верховної Ради України від 21.12.1993 № 3757-XII. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3757-12 (дата звернення: 21.07.2017).
20. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992 № 2163-XII. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2163-12 (дата звернення: 21.07.2017).

21. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію): Закон України від 06.03.1992 № 2171-ХІІ. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2171-12 (дата звернення: 21.07.2017).

22. Про затвердження Методики оцінки вартості майна під час приватизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2000 № 1554. База даних. Законодавство України / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1554-2000-%D0%BF> (дата звернення: 21.07.2017).

23. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / авт.-упоряд.: Г.О. Андрощук, І.Б. Жилиєв, Б.Г. Чижевський, М.М. Шевченко. Київ: Парламентське вид-во, 2009. 632 с.

Отримано 01.11.2017