

10. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец.12.00.07 / І.О. Грибок. – Київ, 2006. – 19 с.
11. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон від 21 грудня 2000 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.

УДК 35.072.2: 669 (477)

ПРІОРИТЕТНІ ОРІЄНТИРИ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ ЧОРНОЇ МЕТАЛУРГІЇ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ СВІТОВОЇ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

Лютіков П.С., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду здійснення державного контролю в галузі чорної металургії, окресленню напрямків його запозичення для України в контексті подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи.

Ключові слова: чорна металургія, державний контроль, екологічний контроль, податковий контроль, зарубіжний досвід.

Лютіков П.С. ПРИОРИТЕТНЫЕ ОРИЕНТИРЫ ЗАИМСТВОВАНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОТРАСЛИ ЧЕРНОЙ МЕТАЛЛУРГИИ ДЛЯ УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена анализу зарубежного опыта осуществления государственного контроля в отрасли черной металлургии, очерчиванию направлений его заимствования для Украины в контексте преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса.

Ключевые слова: черная металлургия, государственный контроль, экологический контроль, налоговый контроль, зарубежный опыт.

Lyutikov P.S. PRIORITY DIRECTIONS OF BORROWING OF FOREIGN EXPERIENCE OF REALIZATION OF STATE CONTROL IN INDUSTRY OF FERROUS METALLURGY FOR THE UKRAINIAN STATE IN THE CONDITIONS OF WORLD FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted to the analysis of foreign experience of realization of state control in industry of black metallurgy, to the lineation of directions of his borrowing for Ukraine in the context of overcoming of consequences of world financial and economic crisis.

Key words: ferrous metallurgy, state control, ecological control, tax control, foreign experience.

Запозичення досвіду зарубіжних країн у сфері здійснення державного контролю у галузі чорної металургії має стати одним із пріоритетних напрямків на шляху реформування цього інституту державного управління в Україні. Однак, як свідчить практика, сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин, істотно знижує рівень ефективності державного управління в цілому і контролю зокрема. Враховуючи це застереження важливим і необхідним, поряд із запозиченням зарубіжного досвіду, є врахування національних традицій та тенденцій у сфері нормотворення і державного управління. Ця думка неодноразово висловлювалась вітчизняними вченими-адміністративістами (наприклад,

В.Б. Авер'яновим, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаковим, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янцем, І.О. Федоровим, І.О. Сквірським, Р.В. Сінельніком та ін.). Однак який, так би мовити, вектор запозичення необхідно обирати як основний, досвід яких держав необхідно використовувати в першу чергу? Відповідь на поставлене питання залежить від низки факторів. З одного боку, як вже зазначалось, необхідно намагатися враховувати національні особливості юридичної регламентації зазначених правовідносин та специфіку державного контролю в цій сфері в Україні. За таких умов, обов'язковим на цьому шляху є запозичення досвіду держав, що мають подібну структуру галузі чорної металургії, спільні пріоритети у використанні методів, форм та функцій державного управління, схожу систему державних контролюючих органів тощо (в контексті цього, найбільш виправданим є запозичення досвіду Російської Федерації). З іншого боку, слід враховувати євроінтеграційні намагання Української держави, які обумовлюють потребу наближення вітчизняного законодавства, форм і методів державного управління до «європейських стандартів». Каталізатором цього процесу можна назвати затвердження Верховною Радою України 21 листопада 2002 р. Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу і прийняття 18 березня 2004 р. Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», які фіксують комплекс взаємопов'язаних завдань щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Прискоренням вищезазначеного процесу «наближення до європейських стандартів» державного управління в цілому і державного контролю зокрема безпосередньо у галузі чорної металургії, можна вважати надання 17 лютого 2006 р. Україні статусу держави з ринковою економікою, вступ України до Світової організації торгівлі 05 лютого 2008 р., а також набрання чинності 01 червня 2007 р. новим Регламентом Європейського Союзу про реєстрацію, оцінку, авторизацію і обмеження хімічних речовин та препаратів. Однак, було б помилковим зводити спектр аналізу зазначеної проблеми лише до кола вказаних держав, оскільки позитивний досвід таких держав як Сполучені Штати Америки (далі США), Китай, Японія та інших також варто враховувати при реформуванні інституту державного контролю в галузі чорної металургії в Україні. Усе це зумовлює необхідність ґрунтовного аналізу досвіду у сфері державного контролю якомога більшої кількості держав із тим, щоб визначити недоліки і переваги законодавчої регламентації засад здійснення контролю та процедури контрольної діяльності, уникнути перших та запозичити останні у вітчизняній нормотворчій та правозастосовній практиці.

Метою статті є намагання проаналізувати зарубіжний досвід здійснення державного контролю в галузі чорної металургії, визначити напрямки та перспективи його запозичення для України в контексті подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи.

Виходячи з того що, спеціальний державний контроль у галузі чорної металургії, як певна органічна система, включає в себе ряд підсистем, а саме: фінансовий (податковий) контроль; екологічний; митний; державний контроль за дотриманням антимонопольного і конкурентного законодавства; державний контроль за цінами та ціноутворенням, за додержанням трудового законодавства та законодавства про охорону праці і безпеки виробництва та інші підсистеми, спробуємо проаналізувати зарубіжний досвід державного контролю в галузі чорної металургії саме на прикладі окремих підсистем.

Безумовно, підсистема фінансового контролю є одною із тих, що охоплює практично весь спектр правовідносин, що виникають у державі в різних галузях її економіки: промисловості, будівництві, торгівлі і т.д. Специфіка галузі чорної металургії зумовлює певні особливості здійснення державного контролю в цій сфері, що, зокрема може

проявляться у формах та методах здійснення контролю, системі контролюючих суб'єктів. Так, у США підприємства чорної металургії віднесені до категорії «The Large and Mid-Size Business (LMSB)» (великий та середній бізнес), відповідно податковим органом, а якщо бути більш точним, структурним підрозділом головного контролюючого податкового органу США – Служби внутрішніх доходів, який безпосередньо здійснює контроль за підприємствами чорної металургії є служба The Large and Mid-Size Business (LMSB) Division, яка здійснює контроль за великими корпораціями, вартість активів яких складає більше десяти мільйонів доларів США, мають значну кількість працівників, складний цикл виробництва, здійснюють значний вплив на навколишнє середовище тощо [1]. Особливостями здійснення державного контролю за дотриманням податкового законодавства цією категорією платників податків в США є громіздкість і заплутаність податкового законодавства і фінансово-бухгалтерської звітності. Тут нерідко виникають проблеми, пов'язані з міжнародною діяльністю компаній.

У Німеччині також існує певна специфіка податкового контролю великих платників податків, у тому числі і підприємств чорної металургії. Варто відмітити, що законодавство, яке визначає засади фінансового контролю в Німеччині є досить сталим і стабільним, хоча періодично відбуваються ті чи інші зміни в цій сфері. Переважно вони стосуються зміни податкових ставок. Наприклад, у 2007 р. уряд Німеччини схвалив проект реформи оподаткування концернів (передбачалось зменшення податкового навантаження на великі промислові концерни з 30 до 39 %) [2]. Однак у цілому порядок здійснення, форми, методи контрольної діяльності залишаються непорушними і законодавець лише пристосовує їх до нових умов. Наприклад, як зазначає В.В. Сашичев, у Німеччині продовжує діяти наказ Міністерства фінансів Німеччини від 08 березня 1981 р. «Про раціоналізацію відбору платників податків для проведення контрольних перевірок» [3]. Фінансову систему Німеччини складають Федеральне міністерство фінансів і земельні міністерства фінансів. У кожній землі, крім того, є так звана Верховна фінансова дирекція, якій підпорядковані податкові інспекції і митні органи. Великі підприємства перевіряються спеціальним відділом Верховної фінансової дирекції. Серед основних форм податкового контролю за підприємствами чорної металургії в Німеччині можна виділити документальну перевірку. При цьому для великих платників податків (у Німеччині до великих відносяться підприємства з річним обігом більше 11,5 млн. євро і (або) річним прибутком понад 450 тис. євро) встановлено особливий порядок здійснення перевірок. Законодавством Німеччини встановлено, що податкова перевірка таких підприємств повинна проводитися не рідше за один раз на рік, але не частіше за один раз на шість місяців. При цьому період, що перевіряється, повинен безпосередньо слідувати за останнім звітним періодом, за який проводилася попередня перевірка. Разом із цим, велике підприємство може не включатися в план перевірок у відповідності до зазначених вище термінів при наявності підстав вважати, що перевірка не спричинить за собою стягування додаткових податків [3]. Якщо вести мову про методи державного контролю, то варто зазначити, що в Німеччині законодавство прямо санкціонує застосування непрямих методів контролю (найбільш поширеним є метод, заснований на аналізі виробничих запасів), а судова практика, що існує в цій країні, свідчить про беззастережне визнання судами доказів розміру бази оподаткування, заснованих на застосуванні непрямих методів обчислення [4, 11].

У Російській Федерації органом, що здійснює безпосередній контроль за підприємствами галузі, що досліджується, є Міжрегіональна інспекція по найбільших платниках податків, яка діє в складі Федеральної податкової служби. Таких інспекцій у Російській Федерації на сьогодні десять [5]. При цьому, аналіз діючого податкового законодавства Російської Федерації свідчить, що, на відміну від США, істотних

особливостей у механізмі податкового контролю підприємств чорної металургії не має, порядок здійснення контрольних заходів не містить яскравих відмінностей від загальної контрольної процедури, що притаманна переважній більшості підконтрольних об'єктів, яка визначена ст.ст.87-103 Податкового кодексу Російської Федерації [6]. Таким чином, основною формою податкового контролю в галузі чорної металургії в Росії є перевірка (камеральна та виїзна), також серед форм податкового контролю можна виділити і облік, передбачений ст.83 Податкового кодексу Російської Федерації. Отже, загалом можна окреслити загальний підхід у вирішенні питання щодо визначення суб'єктного складу контролюючих податкових органів у галузі чорної металургії, а саме те, що за основу береться обсяг здійснюваних підприємствами чорної металургії фінансово-господарських операцій, розмір податкових надходжень, обсяг активів тощо. За такими характеристиками вони потрапляють до категорії великих платників податків, що зумовлює ті чи інші особливості при здійсненні контролю за їх діяльністю, зокрема щодо порядку, форм та методів державного контролю.

У державах, у яких базовим або одним із системоутворюючих секторів економіки є гірничо-металургійний комплекс та сконцентровано велику кількість таких промислових об'єктів, підприємства чорної металургії, враховуючи їх значний обсяг негативного впливу на навколишнє природне середовище, є об'єктами доволі жорсткого екологічного контролю з боку держави та громадськості. Визнаним фактом є те, що економіка Китайської Народної Республіки (далі КНР) розвивається швидкими темпами. Одним із факторів, що зумовив таке економічне зростання, є збільшення обсягів виробництва сталі. За останні кілька років КНР почала здійснювати ключовий вплив на розвиток світового сталюого ринку. Із 2005 р. Китай почав забезпечувати третину світового виробництва сталі [7]. Безумовно, такі темпи розвитку призвели до істотного збільшення негативного впливу на навколишнє природне середовище з боку металургійного виробництва. Так, густо населена сільськогосподарська країна отримала токсичні викиди безлічі металургійних і коксохімічних підприємств. У зв'язку з цим ще у 2006 р. Головне державне управління з охорони довкілля КНР відкрило в м. Ченду – адміністративному центрі провінції Сичуань – Південно-західний центр контролю за охороною навколишнього середовища, покликаний згідно із законом підсилити контроль за природоохоронною роботою в провінціях Сичуань, Гуйчжоу, Юньнань, місті центрального підпорядкування Чунцин і в автономному районі Тибету, що знаходяться в Південно-західному Китаї, і координувати взаємодії природоохоронних відомств цих районів. Це було зроблено на виконання рішення Державної Ради КНР щодо необхідності створення в масштабі країни п'яти регіональних центрів контролю за охороною навколишнього середовища як важливий захід, націлений на зміцнення державного контролю за виконанням природоохоронного законодавства в різних районах країни [8]. Тобто можна стверджувати, що в Китаї державне управління і державний контроль у сфері екології здійснюється виходячи з особливостей того чи іншого регіону, відповідної території держави. У даному випадку мова йде про спеціальний державний контроль, порядок, форми та методи здійснення якого зумовлені розташуванням та обсягами діяльності металургійних підприємств. Крім того варто відмітити, що екологічний контроль у КНР не зводиться виключно до застосування форм власне екологічного контролю (як то перевірка, моніторинг тощо). Захист навколишнього природного середовища і контроль за дотриманням екологічного законодавства також здійснюється за допомогою інших методів державного управління, зокрема економічних. Вбачається, що вказаний досвід Китайської Народної Республіки у сфері здійснення державного контролю за дотриманням підприємствами чорної металургії екологічного законодавства слід запозичити і в Україні.

Особливої уваги заслуговує і європейський досвід здійснення державного екологічного

контролю за підприємствами чорної металургії щодо дотримання ними екологічного законодавства. До системи суб'єктів контролю в галузі екології, поряд із національними контролюючими органами держав-членів Європейського Союзу (далі ЄС), входить Європейське агентство охорони навколишнього середовища ЄС. Основу політики ЄС у сфері екологічного контролю, в тому числі і в галузі чорної металургії, складає Директива 96/61/ЄС IPPC – Integration Pollution Prevention and Control – Комплексний контроль і запобігання забрудненню навколишнього середовища (повітря, води і ґрунту). Директива вступила в дію з 1996 р. і практично стала застосовуватися з 1999 р. для нових технологій і установок, з 2007 р. є обов'язковою для всіх установок, що реконструюються в ЄС. Директива застосовується до великих об'єктів і процесів, пов'язаних з істотним забрудненням навколишнього середовища. Директива є єдиним законодавчим актом ЄС, що вимагає комплексного контролю над джерелами забруднення середовища, у тому числі і над металургійними підприємствами. Комплексний підхід, відповідно до вказаної Директиви, має застосовуватись до викидів в атмосферу, воду та ґрунт, включаючи розміщення відходів. Як показує аналіз діючого законодавства ЄС у цій сфері, контроль за дотриманням підприємствами чорної металургії екологічного законодавства характеризується специфічними формами та методами здійснення. Форми контролю являють собою доволі розгалужену систему заходів контрольної діяльності. Зокрема, серед форм контролю можна виділити: перевірку (рейдова, позапланова тощо); нагляд (первинний, вторинний), інспекцію (адміністративна, спеціальна, планова, комплексна, інспекційний обхід); моніторинг; спостереження; наскрізний контроль якості; екологічний аудит; відвідування об'єктів тощо. Серед основних методів контролю підприємств чорної металургії слід виділити водозабір, забір повітря, обстеження, метод дистанційних вимірювань тощо [9]. Враховуючи той факт, що Україна знаходиться на шляху вступу до ЄС, вказані методи та форми контрольної діяльності в екології, що застосовуються державами ЄС та спеціальними міжнародними органами, варто запозичити і Україні, передбачивши їх у діючому національному законодавстві.

Для підвищення ефективності державного управління економікою держава повинна відстежувати зміни цін на всі види товарів, аналізувати причини таких змін, прямо або побічно впливати на процеси внутрішнього ціноутворення та контролювати їх. При цьому рівень і динаміка цін розглядаються як одні з найважливіших характеристик стану економіки в цілому, а вплив на ціни – як складова частина дії на розвиток всієї економічної ситуації. Не є виключенням у цьому аспекті і галузь чорної металургії, яка в багатьох державах є об'єктом державного контролю за дотриманням цінової дисципліни. У першу чергу такий контроль зумовлено тим, що галузь чорної металургії, як вже зазначалось вище, є одним з основних секторів економіки, що визначає подальший розвиток держави. У ЄС існує наднаціональне регулювання цін у чорній металургії. Рішення щодо цін у чорній металургії приймає Європейське об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС), яке визначає базисні ціни на продукцію чорної металургії. Метою цієї організації є створення спільного ринку товарів і послуг у сфері видобутку і виробництва вугілля і сталі, реконструкція двох базових галузей економіки для підвищення їх рентабельності, а також контроль над виробництвом вугілля та сталі з боку міжнародного верховного органу [10]. В Японії питаннями ціноутворення займається урядовий орган – Бюро за цінами, яке складає макроекономічні прогнози динаміки цін, розробляє пропозиції з політики цін в країні, дає висновки на пропозиції галузевих міністерств щодо мінімальних рівнів цін. У Швейцарії існує Федеральне відомство по контролю за цінами. У цій країні ціни регулюються в галузях, що фінансуються державою, перш за все в сільському господарстві, на транспорті, в освіті і в сфері охорони здоров'я. В Австрії ціноутворення знаходиться у віданні відповідних підрозділів Міністерства економіки, яке регулює ціни на лом і відходи чорних металів, газ, електричну і теплову енергію тощо. У Російській Федерації також здійснюється

державний контроль за додержанням державної дисципліни цін. На даний час у Російській Федерації державному регулюванню підлягає близько 30 видів цін і тарифів. Однак щодо галузі чорної металургії, державний контроль у цій сфері, до речі як і в Україні, не застосовується. Отже, можна констатувати, що державний контроль за ціноутворенням у галузі чорної металургії застосовується в іноземних державах з метою підтримання розвитку галузі, запобігання кризовим явищам у ній тощо.

Таким чином, підбиваючи підсумок, зазначимо, що система державного контролю в галузі чорної металургії в зарубіжних державах є важливим та неодмінним інститутом державного управління. Основний вплив з боку контролюючих органів підприємства чорної металургії в зарубіжних країнах, переважно, спрямовується з боку податкових та природоохоронних органів. Позитивний досвід у здійсненні державного контролю в галузі чорної металургії таких країн, як КНР, Німеччина, США, Російська Федерація, Австрія, варто врахувати і Українській державі при визначенні засад контрольної діяльності в зазначеній галузі державного управління. Крім того, надзвичайно важливим, у контексті євроінтеграційних намагань України, є врахування досвіду в цій сфері держав ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. An official site of Service of internal profits of the USA is the [Electronic resource] – Mode of access: <http://www.irs.gov/irs/article/0,,id=96387,00.html>.
2. Правительство ФРГ одобрило проект реформы налогообложения концернов // Налоги и бизнес. Электронное издание. – № 11(410) от 15.03.2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_36_aId_412231.html.
3. Сашичев В.В. Опыт организации налоговых проверок в Германии и некоторые проблемы совершенствования процедур налогового контроля в России [Электронный ресурс] / В.В. Сашичев // Налоговый вестник. – 1997. – № 10. – Режим доступа до журн.: <http://www.nalvest.com/books/1-free/10.html?p=>.
4. Сажина М.А. Налоговую систему России необходимо совершенствовать // Финансы. – 1996. – № 7. – С. 10-13.
5. Официальный сайт Федеральной налоговой службы Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nalog.ru/index.php?topic=mns_pages. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. – Режим доступа: http://www.iv2.garant.ru/SESSION/S__HLcXB1Z0/PILOT/main.html.
6. Торможение по-китайски [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.metaltorg.ru/analytics/black/index.php?id=261>.
7. Китай: создан Центр контроля за охраной окружающей среды в юго-западных районах страны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.russian.china.org.cn/russian/279425.htm>.
8. Англо-русский словарь-справочник терминов, используемых в системе контроля за исполнением экологического законодательства. Организация экономического развития и сотрудничества. – ОЭСР, 2002. – 216 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.inspections.ru/files/english-russian_%20glossary.pdf.
9. Европейское объединение угля и стали [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ru.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%9E%D0%A1>.