

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ ЧОРНОЇ МЕТАЛУРГІЇ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Лютіков П.С., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу особливостей правового регулювання державного контролю у галузі чорної металургії в Україні та перспективам реформування законодавства у цій сфері.

Ключові слова: чорна металургія, державний контроль, особливості, перспективи, правове регулювання.

Лютіков П.С. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОТРАСЛИ ЧЕРНОЙ МЕТАЛЛУРГИИ В УКРАИНЕ: АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена анализу особенностей правового регулирования государственного контроля в отрасли черной металлургии в Украине и перспективам реформирования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: черная металлургия, государственный контроль, особенности, перспективы, правовое регулирование.

Lyutikov P.S. FEATURES OF LEGAL ADJUSTING OF THE STATE CONTROL IN INDUSTRY OF BLACK METALLURGY IN UKRAINE: ANALYSIS AND PROSPECTS OF REFORMATION / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted to the analysis of features of the legal adjusting of state control in industry of black metallurgy in Ukraine and prospects of reformation of legislation in this sphere.

Key words: ferrous metallurgy, state control, features, prospects, legal adjusting.

Протягом останнього десятиліття гірничо-металургійний комплекс (далі ГМК) України, у якому задіяні 558 тис. чоловік, забезпечує виробництво близько 27% ВВП країни і понад 40% валютних надходжень від експорту. Підприємства українського ГМК зосереджені в основному на Донбасі і Придніпров'ї – там сконцентровані всі металургійні заводи, велика частина гірничо-збагачувальних комбінатів, коксохімічних і вогнетривних підприємств, феросплавних заводів і підприємств кольорової металургії. При цьому більше 56% виробництва металопродукції доводиться саме на Донбас [1]. Безпосередньо до складу чорної металургії належать видобуток, збагачення та агломерація залізних, марганцевих і хромітових руд, виробництво чавуну, сталі, прокату, труб, метизу, випуску концентратів залізної та марганцевої руд, електроферосплавів, окатишів, флюсових вапняків, вогнетривів, коксу як основного виду палива, феросплавів, вторинна переробка чорних металів тощо. У 1990 році Україна видобувала 105 млн. т. залізорудної сировини, 5,3 млн. т. марганцевої руди, виплавляла 52,6 млн. т. сталі. Але набуття Українською державою незалежності призвело до кризи в промисловості. У 1991-1999 рр. виробництво в ГМК скоротилося на 50-70% [2, 35]. Під час кризи відбулося фактичне відчуження державних підприємств ГМК на користь приватних фінансово-промислових груп. Сьогодні з 89 існуючих підприємств ГМК тільки одне – Криворізький гірничо-збагачувальний комбінат окислених руд – державне, інші – приватні. Перерозподіл державних активів сектору закінчився у 2004 році із набранням чинності Закону України від 09 квітня 2004 року (із наступними змінами та доповненнями) «Про особливості приватизації підприємств державної акціонерної компанії «Укррудпрому» [1].

При цьому на більшості металургійних підприємствах ГМК на сьогодні не було проведено корінної реконструкції. Головна проблема, яка має системне значення для розвитку ГМК – високий ступінь зносу основних фондів, висока енергоємність продукції і невідповідність технічного рівня українського металургійного виробництва

світовому. Це знижує конкурентоспроможність і призводить до втрати вітчизняними компаніями зовнішніх і внутрішнього ринків. Особливо помітно це стало після вступу України до Світової організації торгівлі, а також в умовах світової фінансової кризи. Зниження світових цін на металопродукцію у II півріччі 2008 року призвело до того, що зараз українські металургійні комбінати не можуть конкурувати з іншими сталеливарними компаніями [1]. Отже, чорна металургія є важливою галуззю важкої промисловості, однією з основних частин фундаменту всього народного господарства України, яка впливає на розвиток практично всіх інших сфер економіки.

Однак, не зважаючи на це та на достатньо активну законотворчу діяльність щодо нормативного визначення засад державного контролю після проголошення незалежності України і до сьогодні (наприклад, прийняття таких Законів України як: «Про державну податкову службу» від 4 грудня 1990 р., «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 р., «Про антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р., «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р.), законодавець продовжує залишати поза увагою державний контроль в окремих галузях державного управління, у тому числі і в галузі чорної металургії.

Викладені факти зумовлюють **мету** вказаної статті, а саме – проаналізувати особливості правового регулювання державного контролю в галузі чорної металургії в Україні та на підставі цього визначити перспективи реформування законодавства в цій сфері.

Зокрема, наявною є тенденція, відповідно до якої засади, порядок, форми, методи державного контролю в різних сферах управління визначаються підзаконними нормативно-правовими актами. Як правило, це акти профільних міністерств та контролюючих органів, що визначають обсяг повноважень відповідних органів та порядок проведення контрольних заходів, а саме: розпорядження Антимонопольного комітету України від 25 грудня 2001 року № 182-р «Про Положення про порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції», наказ Державної митної служби України від 30 березня 2006 р. № 25 «Про затвердження Порядку оформлення результатів проведення митними органами на підприємствах перевірок системи звітності та обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України», наказ Державної податкової адміністрації України від 10 серпня 2005 р. № 327 «Про затвердження Порядку оформлення результатів невіїзних документальних, виїзних планових та позапланових перевірок з питань дотримання податкового, валютного та іншого законодавства», Указ Президента України від 23 липня 1998 р. № 817/98 «Про деякі заходи дерегулювання підприємницької діяльності», наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 19 грудня 2006 р. № 548 «Про Державну екологічну інспекцію в областях, містах Києві та Севастополі», наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 09 березня 2006 р. № 108 «Про затвердження Інструкції про загальні вимоги оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців», наказ Міністерства охорони здоров'я України від 02 лютого 2005 р. № 54 «Про затвердження державних санітарних правил «Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України» і т.д.

У галузі чорної металургії також було прийнято ряд підзаконних актів, які так чи інакше стосуються сфери державного контролю. Наприклад, наказ Міністерства промислової політики України від 14 жовтня 2005 р. № 387 «Про затвердження Положення про технічне обслуговування устаткування коксохімічних підприємств», та наказ Міністерства промислової політики України від 15 червня 2004 р. № 285 «Про затвердження Положення про технічне обслуговування устаткування підприємств

гірничо-металургійного комплексу», відповідно до яких контроль (технічного стану). Однак аналіз вказаних актів показує, що їх можна лише опосередковано віднести до системи нормативних актів, які визначають засади та порядок контрольної діяльності в галузі чорної металургії.

На законодавчому рівні, на сьогодні можна виділити фактично лише один акт, який прямо регулює порядок здійснення державного контролю в галузі чорної металургії в Україні, що, безумовно, можна оцінити позитивно та вважати певним кроком уперед на шляху чіткої та комплексної нормативної фіксації засад державного контролю в цій сфері. Таким актом є Закон України від 05 травня 1999 року (із наступними змінами та доповненнями) «Про металобрухт». Відповідно до ст.14 цього Закону державний контроль за здійсненням операцій з металобрухтом здійснюють центральний орган виконавчої влади з питань промислової політики, центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, інші спеціально уповноважені на це органи виконавчої влади відповідно до їх компетенції, а також місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування згідно з законодавством. Нагляд за додержанням законів у здійсненні операцій з металобрухтом здійснюють Генеральний прокурор України та підпорядковані йому органи прокуратури в межах повноважень, передбачених законом. Стаття 15 Закону закріплює, що органи державного контролю за здійсненням операцій з металобрухтом відповідно до своєї компетенції мають право: перевіряти додержання вимог законодавства України, що регулює здійснення операцій з металобрухтом; одержувати від суб'єктів підприємницької діяльності з металобрухтом необхідні дані про додержання вимог нормативно-правових актів під час заготівлі, переробки, реалізації, металургійної переробки металобрухту, а також документи і матеріали обліку з часу утворення металобрухту до його металургійної переробки; анулювати дію ліцензії в порядку, встановленому законодавством. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в разі виявлення порушень ліцензійних умов здійснення операцій з металобрухтом повідомляють про це центральний орган виконавчої влади з питань промислової політики для вжиття ним відповідних заходів. Органи державного контролю за здійсненням операцій з металобрухтом у разі виявлення фактів, що містять ознаки протиправної діяльності суб'єктів підприємницької діяльності з металобрухтом, передають такі матеріали відповідним правоохоронним органам і повідомляють про це центральний орган виконавчої влади з питань промислової політики [4]. Проте вказаний Закон передбачає засади контролю лише окремої складової всього спектру відносин, що виникають в галузі чорної металургії, а саме збирання, заготівлі, переробки, торгівлі металобрухтом. Як показує практика, така розгалуженість і громіздкість нормативної бази щодо визначення засад державного контролю в галузі чорної металургії та відсутність єдиної концепції здійснення такого контролю викликає певні труднощі, які в першу чергу, не дозволяють максимально ефективно використати весь потенціал державного контролю, не дають змоги спростити відносини контролюючих суб'єктів і підконтрольного об'єкта, у цьому власне і проявляється складність державного контролю у вказаній сфері. Проведений аналіз свідчить, що така тенденція нормативної фіксації засад державного контролю в галузі чорної металургії на рівні підзаконних актів збережеться і надалі.

Саме тому галузь чорної металургії в Україні як об'єкт державного контролю потребує ґрунтовного дослідження. Неабиякої важливості вивченню цієї проблеми додає і той факт, що на сьогодні в діючому законодавстві України та в юридичній науковій літературі відсутнє визначення чорної металургії та гірничо-металургійного комплексу як об'єктів державного контролю (що, власне, і зумовило проблеми недостатнього рівня правової регламентації вказаних відносин). Залишається невизначеним на законодавчому рівні і термінологічний ряд у цій сфері (нормативна база не містить

таких визначень, як: «металургія», «металургійне підприємство», «металургійне виробництво», «металургійна продукція» тощо). Так, у діючому законодавстві, що регулює спектр контрольованих у цій сфері правовідносин, лише в згаданому Законі України «Про металобрухт» визначаються відповідні дефініції (металобрухт, власник металобрухту, операції з металобрухтом, збирання металобрухту, заготівля металобрухту, переробка металобрухту, металургійна переробка металобрухту, спеціалізовані підприємства (суб'єкти підприємницької діяльності всіх форм власності), спеціалізовані металургійні переробні підприємства, приймальний пункт спеціалізованого або спеціалізованого металургійного переробного підприємства та ін.) [4]. Отже, Закон містить ряд правових понять, що визначають певну систему підконтрольних об'єктів, різновиди їх діяльності, які також є об'єктом контрольного впливу з боку держави тощо. Однак, як вже підкреслювалось, він має на меті регулювання лише досить вузького пласта правових відносин, пов'язаних із здійсненням окремих операцій із металобрухтом, і системно існуючої проблеми не вирішує.

Безумовно, подібна ситуація створює серйозну термінологічну плутанину, прогалини та призводить до ряду суперечностей, пов'язаних із здійсненням у цій сфері державного управління в цілому і державного контролю зокрема. Враховуючи це, на законодавчому рівні варто закріпити правову дефініцію «чорна металургія як об'єкт державного контролю». При розробленні такої дефініції, зокрема можна взяти до уваги енциклопедичну довідкову літературу, яка містить загальне розуміння вказаних категорій. Так, Велика радянська енциклопедія визначає поняття «металургія» (від грец. *metallurgéo* – здобуваю руду, обробляю метали, від *métallon* – копальня, метал і *érgon* – робота), у первинному, вузькому значенні як мистецтво витягання металів з руд; у сучасному значенні – галузь науки і техніки і галузь промисловості, що охоплює процеси отримання металів з руд або інших матеріалів, а також процеси, пов'язані із зміною хімічного складу, структури, а отже, і властивостей металевих сплавів [5]. У свою чергу, чорна металургія – це галузь важкої індустрії, що включає комплекс взаємопов'язаних підгалузей: власне металургійне (доменне, сталеплавильне, прокатне), трубне і метизне виробництва, видобуток, збагачення і окускування рудної сировини, коксохімічне виробництво, виробництво феросплавів і вогнетривів, видобуток нерудної сировини для чорної металургії і вторинну обробку чорних металів [6]. Таким чином, енциклопедична література, у першу чергу, визначає чорну металургію як певну галузь промисловості, складову економічного сектору, при цьому детально розкриває структуру галузі.

На підставі цього, доцільним вважається запропонувати наступне визначення чорної металургії як об'єкта державного контролю – як складової частини гірничо-металургійного комплексу України, яка має комплексний та міжгалузевий характер і до складу якої входять підприємства доменного, сталеплавильного, прокатного, трубного, метизного, коксохімічного виробництва, підприємства з видобутку, збагачення і окускування рудної сировини, підприємства з виробництва феросплавів і вогнетривів, видобутку нерудної сировини для чорної металургії і підприємства з вторинної обробки чорних металів, що здійснюють систематичну виробничу, науково-дослідну господарську діяльність у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення, реалізацію та забезпечення відповідною продукцією, необхідної для виготовлення засобів та знарядь виробництва, а також для забезпечення державних, суспільних та особистих потреб.

На підставі вищевикладеного можна виділити основні специфічні ознаки галузі чорної металургії в Україні як об'єкта державного контролю, а саме:

- структурна складність галузі, зумовлена значною кількістю господарюючих суб'єктів та контролюючих органів;

- розмаїття та гнучкість структурних зв'язків між підконтрольними об'єктами та суб'єктами контролю;
- міжгалузевий характер, оскільки чорна металургія як складова гірничо-металургійного комплексу є системоутворюючим елементом економіки України;
- безпосередній зв'язок з іншими галузями промисловості (машинобудування, будівництво, транспорт тощо);
- комплексний характер, пов'язаний із поєднанням економічної та правової складових, зменшенням обсягу державного втручання; превалювання економічної складової внаслідок розвитку нових суспільних відносин;
- своєрідність зовнішніх форм прояву елементів механізму державного контролю (принципи, мета, завдання, функції, суб'єкти, форми, методи) у даній сфері тощо.

Таким чином, можна стверджувати, що саме сукупність запропонованих вище специфічних ознак галузі чорної металургії в Україні визначає її зміст як об'єкта державного контролю і дозволяє відмежувати цю галузь промислового сектору від інших об'єктів державного контролю.

На підставі загальнотеоретичних положень про державний контроль, аналізу галузі чорної металургії як об'єкта державного контролю, можна дійти висновку, що державний контроль у галузі чорної металургії в Україні – це об'єктивно зумовлена діяльність уповноважених державних органів (посадових осіб), що здійснюється на постійній основі із використанням специфічних форм та методів, передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність вітчизняних підприємств чорної металургії та інших підконтрольних об'єктів у цій сфері, полягає в спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни на них, застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні діючого законодавства, виявленні фактичного стану справ у галузі чорної металургії в Україні, наданні об'єктивної інформації про стан суспільних відносин у зазначеній сфері, виконанні прийнятих рішень тощо.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що вище згадані проблеми недостатнього рівня ефективності та збалансованості правового регулювання засад державного контролю в цій сфері, аналіз системи специфічних ознак галузі свідчать про необхідність уніфікації діючого в цій сфері законодавства (в тому числі і підзаконної його складової) з метою систематизації нормативного масиву та істотного покращення рівня його реалізації та застосування. Одним із можливих шляхів вирішення цієї актуальної проблеми є закріплення на законодавчому рівні основоположних засад державного контролю безпосередньо в галузі чорної металургії. В основу такого акта слід покласти норми Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності». Нормативний акт у цій сфері зокрема може мати назву Закон України «Про основні засади державного контролю в галузі чорної металургії в Україні». При цьому такий закон має чітко визначити поняття державного контролю у цій сфері, систему контролюючих суб'єктів, принципи, форми, методи їх діяльності, особливості застосування закону тощо. До розроблення вказаного акта слід долучити не тільки вчених-юристів, а й представників органів загального і спеціального контролю, які покликані контролювати дотримання металургійними підприємствами встановлених правил фінансового, митного, екологічного, трудового та іншого законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Черновалов А. Горно-металлургический комплекс [Электронный ресурс] / А. Черновалов // Коммерсант-Украина. – 2008. – №202 (10 ноября 2008) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ukrrudprom.ua/digest/dytuiuyjhjh1001108.html>.
2. Коломоєць Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: Монографія / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. – 216 с.
3. Про особливості приватизації підприємств державної акціонерної компанії «Укррудпрому»: Закон України від 09 квітня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 376.
4. Про металобрухт: Закон України від 05 травня 1999 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 25. – Ст.212.
5. Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bse.sci-lib.com/article075883.html>.
6. Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bse.sci-lib.com/article121924.html>.

УДК 342.951: 621 (477)

ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ АВТОМОБІЛЕБУДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Пирожкова Ю.В., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті висвітлюються питання змісту адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування, а саме - аналізуються теоретичні аспекти щодо визначення базових елементів механізму адміністративно-правового регулювання: мета, цілі, завдання, принципи, функції, методи адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері.

Ключові слова: автомобілебудування; адміністративно-правове регулювання; мета, завдання, принципи, методи, функції адміністративно-правового регулювання.

Пирожкова Ю.В. ЭЛЕМЕНТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ АВТОМОБИЛЕСТРОЕНИЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье рассматриваются вопросы административно-правового регулирования в сфере автомобилестроения: анализируются теоретические аспекты базовых элементов механизма административно-правового регулирования: цель, задачи, принципы, функции, методы административно-правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: автомобилестроение; административно-правовое регулирование; цель, задачи, принципы, методы, функции административно-правового регулирования.

Pirogkova Y.V. ELEMENTS OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF AUTOMOTIVE INDUSTRY: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article deals with administrative and legal regulations in the automotive industry: analysis of the theoretical aspects of the basic elements of the mechanism of administrative and legal regulation: goal, objectives, principles, functions, methods of administrative and legal regulation in this area.